



Organización
Internacional
del Trabajo



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

Facultad de Ciencias Jurídicas

[VIGILADA MINEDUCACIÓN]



Análisis

de situaciones laborales
de migrantes venezolanos
en la ciudad de Bogotá

Elaborado por:

Juliana Patricia Morad Acero
Víctor Miguel Solano Urrutia
María Paula Uricoechea Castellanos

Con el apoyo de:

**Semillero de Derecho Laboral y de la Seguridad Social de la Pontificia
Universidad Javeriana**

Sara Acosta
Sebastián Cárdenas
Juliana Castañeda
Laura López
Luz Dary Guzmán

Departamento de Derecho Laboral de la Pontificia Universidad Javeriana

Juan Pablo López
Carlos Prieto

Consultorio Jurídico de la Pontificia Universidad Javeriana

Mauricio Baquero
Viviana Triviño
María José Peña

Corporación Opción Legal

Edna López
Lublanc Prieto

Organización Internacional del Trabajo

Donna Catalina Cabrera Serrano
Alejandra Páez Gil



Listado de acrónimos

Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Acopi	Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
Actrav	Oficina de Actividades para los Trabajadores
ADS	Alternativa Democrática Sindical de las Américas
ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
APE	Agencia Pública de Empleo
ARL	Administradora de Riesgos Laborales
Asovenezuela	Asociación de Migrantes de Venezuela
ATIP Colombia	Asociación de Trabajadores Independientes y Profesionales de Colombia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADE	Centros de Atención Distrital Especializados
CCB	Cámara de Comercio de Bogotá
CCF	Cajas de compensación familiar
CEPR [Perú]	Comisión Especial de Refugiados
CGT	Confederación General del Trabajo
CIAM	Centro Integral de Atención al Migrante
Ciami	Centro de Información y Atención al Migrante
CIOM	Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres
Cjpuj	Consultorio Jurídico de la Pontificia Universidad Javeriana
Codhes	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
Colvenz	Colonia Venezolana en Colombia
Conare	Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPP [Perú]	Carné de Permiso Temporal de Permanencia
CST	Código Sustantivo del Trabajo
CTC	Confederación de Trabajadores de Colombia
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DEM [Chile]	Departamento de Extranjería y Migración
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
EPS	Entidad Promotora de Salud
EsSalud [Perú]	Seguro Social del Perú
Estrategia Unidos	Estrategia de Superación de Pobreza Extrema
ETPV	Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos
Eunacom [Chile]	Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina
Famig	Fundación Atención al Migrante
Fedesarrollo	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
Fonasa [Chile]	Fondo Nacional de Salud
Fupad	Fundación Panamericana para el Desarrollo
Fundacolven	Fundación Colombo Venezolana
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
Gifmm	Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos
Iafas [Perú]	Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Idipron	Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud
Idpac	Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal
INEI	Informe Nacional de Empleo Inclusivo
IPI	Información de Protección Internacional en tu mano
IPS	Instituto prestador de salud
Junji [Chile]	Junta Nacional de Jardines Infantiles
MASC	Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos
MEI	Modelo de Empleo Inclusivo
Midis [Perú]	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Migración Colombia	Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia
Mpprijp [Chile]	Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores de Justicia y Paz

NNA	Niños, niñas y adolescentes
NRC	Norwegian Refugee Council / Consejo Noruego para Refugiados
Oagnds	Observatorio de Asuntos de Género de Norte de Santander
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
Osigd	Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas
Oxfam	Oxford Committee for Famine Relief / Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre
PAR	Programa de Alianzas para la Reconciliación
PEP	Permiso Especial de Permanencia
PEPC	Permiso Especial Complementario de Permanencia
PEPFF	Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización
PIP	Permiso de Ingreso y Permanencia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPT	Permiso por Protección Temporal
PTP [Perú]	Permiso Temporal de Permanencia
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
R4V	Response for Venezuelans / Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela
RAMV	Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos
RMRP	Refugee and Migrant Response Plan / Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes
RUN [Chile]	Rol Único Nacional
RUT	Registro Único Tributario
Rutec	Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia
RUV	Registro Único de Víctimas
SC-2	Salvoconducto de permanencia
Scope	Sustainable Colombian Opportunities for Peacebuilding and Employment
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje

Sename [Chile]	Servicio Nacional de Menores
Sgsss	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIRE	Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros
SIS [Perú]	Seguro Integral de Salud
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SISE	Sistema de Información del Servicio de Empleo
SJR/JRS	Servicio Jesuita a Refugiados
SPC	Somos Panas Colombia
SPE	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
TMF	Tarjeta de Movilidad Fronteriza
Ungrd	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPC	Unidad de Pago por Capitación
Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
Utraven.co	Unión de Trabajadores Venezolanos y Colombo-Venezolanos
VBG	Violencias basadas en género
VRD [Chile]	Visa de Responsabilidad Democrática
WASH	Water, Sanitation and Hygiene / Agua, saneamiento e higiene
WFP	World Food Programme / Programa Mundial de Alimentos

Contenido

1. Introducción 

2. Regulación normativa y campo interagencial 

3. Identificación de conflictos, vulnerabilidades y desprotección de la población 

4. Actores de la integración socioeconómica 

5. Experiencia internacional: las lecciones de Perú y Chile 

6. Hallazgos y recomendaciones 

Bibliografía 

Anexos 

I ● Introducción

De acuerdo con las estadísticas más recientes sobre el flujo migratorio mixto proveniente de Venezuela, a enero de 2021 residían en Colombia 1 742 927 personas migrantes y refugiadas, de las cuales solo 759 584 (43,58 %) había regularizado su situación migratoria de forma temporal o definitiva (Migración Colombia, 2021). Actualmente, solo en Bogotá se encuentran cerca de 340 711 migrantes, es decir, el 19,6 % de esta población que ha llegado al país y el 6 % del total que ha emigrado de Venezuela, haciendo de la ciudad capital uno de los principales destinos de acogida y de búsqueda de oportunidades laborales.

Es de destacar que, además de aspectos fundamentales como la necesidad de atención humanitaria y de protección internacional, la vocación y las características de este flujo migratorio han sido, desde las primeras oleadas, de carácter laboral. Dicho de otra manera, al país ha llegado una población con un perfil etario mayoritariamente joven, con un nivel educativo relativamente alto (18,1 % posee algún tipo de titulación técnica o profesional) y con una amplia participación en el mercado laboral nacional: cerca del 74,3 % se encuentra en posibilidad de ejercer actividades laborales, según el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia (2020).

Sin embargo, diferentes análisis e informes destacan que, pese a la vocación laboral y a la amplia oferta de capital humano, los niveles de empleabilidad y de cobertura en el Sistema de Seguridad Social de la población migrante en Colombia son bastante bajos. Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH - DANE), para el período entre julio de 2018 y junio de 2019, cerca del 93,5 % de los migrantes carecía de contrato formal y, el 94,5 %, de cobertura en seguridad social (R4V, 2019, p. 78). Para noviembre de 2019, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) informaba que, de los migrantes venezolanos ocupados en el país, solo el 9 % estaba afiliado a salud y apenas el 3 % a pensiones.

Aun cuando la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) ha crecido a corte de diciembre de 2020, los avances en otras áreas de la protección social siguen siendo ínfimos. Una encuesta de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo, 2020), aplicada en los principales destinos de acogida de población migrante y refugiada en el país, estimó que el 67,9 % no se encuentra afiliada a ningún régimen de salud, el 94,8 % no realiza aportes a ningún fondo de pensiones, el 90,7 % no realiza aportes a ARL y la tasa de desempleo actual alcanza el 82 %. Para

las mujeres migrantes, el desempleo supera el 91 % (GIFMM, 2020).

Otras dinámicas como el subempleo, la explotación laboral y la exposición a ambientes de trabajo altamente precarios hacen de la integración socioeconómica un escenario particularmente crítico en el país de mayor acogida de migrantes y refugiados, desde que estalló la crisis humanitaria en Venezuela. Sin el adecuado aseguramiento de la población y sin el acceso a un mercado laboral seguro y estable, son muchos los factores de riesgo que atraviesa la población.

En adición, debemos considerar importantes barreras institucionales y legales para garantizar una regularización pronta y eficiente: los posibles riesgos en materia de protección a la vida, al ser Colombia un país con un conflicto armado irresuelto; el hecho de que la legislación no sea lo suficientemente efectiva en reconocer la migración laboral o la situación de apatridia (CODHES *et al.*, 2018); y, desde luego, los preocupantes brotes de xenofobia y discriminación que agravan la integración de la población extranjera, más aún en un contexto de crisis sanitaria como la que actualmente se experimenta en el mundo a raíz de la pandemia de COVID-19, la cual ha traído incontables desafíos para la población en general.

La institucionalidad nacional ha sido igualmente impactada por el fenómeno migratorio. En particular, la salud es uno de los sectores que más se ha visto afectado, pues muchos de los migrantes venezolanos que acuden a las entidades prestadoras de servicios presentan situaciones críticas en salud, aunadas

por múltiples vulnerabilidades, como la falta de aseguramiento. Según el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), de los migrantes y refugiados no afiliados al SGSSS, el 26 % corresponde a niños, niñas y adolescentes (NNA), lo cual equivale a 116 875 menores de edad; 8 209 mujeres gestantes; 7 496 mujeres en período de lactancia; 11 648 personas con algún tipo de discapacidad; y 11 062 adultos mayores de 60 años (Ministerio de Salud y Protección Social, 2019).

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo (2020) evidenció una importante vulnerabilidad asociada a la presencia de violencias basadas en género (VBG) entre la población migrante. De los 1 617 casos de VBG acompañados por dicha entidad, 515 correspondían a personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Y, de estos casos, el 12 % correspondía a personas con orientación sexual e identidad de género diversas (OSIGD).

Informes como el Boletín N.º 2 emitido por el Observatorio de Asuntos de Género de Norte de Santander en mayo de 2020 advierten sobre las dificultades que atraviesan las minorías en situación migratoria, para acceder a los servicios de salud y a la justicia en Colombia, más aún en el contexto de aislamiento por COVID-19 y las vulneraciones adicionales, tanto económicas como en salud y seguridad, que ha traído la pandemia para estas personas (Cf. OAGNDS, 2020).

Estas situaciones evidencian la necesidad de evaluar desde enfoques diferenciales e integrales el acceso prioritario de la población migrante a los escenarios de aseguramiento y de protección social;

especialmente, considerando los casos más vulnerables en un contexto social, político e institucional que a duras penas reconoce las dificultades en protección internacional y el riesgo de apatridia de la población, pero también la reiterada intención de permanencia a largo plazo que manifiesta la mayor parte de este grupo¹. Teniendo en cuenta esta realidad, Colombia se enfrenta a un escenario en el que la integración plena de los venezolanos requerirá de múltiples y diversos esfuerzos, no solo desde el plano de la política pública, sino también a nivel organizativo, institucional y de la sociedad en general.

Sobre este estudio

Partiendo de la información recolectada por el Consultorio Jurídico de la Pontificia Universidad Javeriana, en ejecución del convenio celebrado con la Corporación Opción Legal- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), de la atención de población necesitada de protección internacional y del compromiso existente con el Servicio Jesuita de Refugiados, así como de la participación y del análisis realizados por el Departamento de Derecho Laboral de la Facultad de Ciencias Jurídicas de dicha Universidad, la presente investigación se concentró en la población de migrantes venezolanos que reside en Bogotá y que ha manifestado experimentar conflictos en el marco de sus procesos de vinculación laboral, acceso a la seguridad social, y, en general, respecto

1. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Migration Policy Institute estimaron que el 57 % de los migrantes venezolanos en Colombia espera residir de forma permanente en el país, un 17 % espera retornar a Venezuela una vez superada la crisis, y un 24 % tiene la esperanza de migrar a un tercer país con mejores condiciones de estabilidad (Chaves-González y Echeverría-Estrada, 2020, p. 7).

a las condiciones de trabajo desde su llegada al país.

El estudio partió de la recopilación de la información que reposa en el Consultorio sobre las solicitudes que presenta la población migrante y solicitante de refugio en la ciudad de Bogotá, recolectada desde el 21 de octubre de 2018, por vía de la atención y la asesoría ofrecida por la dependencia jurídica a este grupo poblacional. También, se contó con el diseño de instrumentos propios de recolección de información cuantitativa y cualitativa, a partir de los aportes de un grupo de investigación compuesto por miembros de las entidades mencionadas, junto con colaboradores de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Este trabajo interdisciplinario partió de la necesidad de aproximarse al fenómeno migratorio desde una mirada integral a las dificultades y retos, para la integración real y efectiva en la sociedad colombiana. En ese sentido, se hizo necesaria una comprensión de la integración socioeconómica desde el momento de llegada y establecimiento en la capital del país (fase que podemos denominar 'de estabilización'), hasta la consecución de unas bases mínimas para el acceso al mercado laboral y al goce de derechos en condiciones de igualdad frente a la población local.

En consideración de estos elementos, el proyecto se propuso aportar al estado del arte sobre el fenómeno migratorio, particularmente situado en la ciudad de Bogotá, donde se concentra la mayor parte de la población venezolana en el país. Además, este aporte considera aspectos, como: la situación en términos

laborales y de seguridad social de la población, los mecanismos de resolución de conflictos laborales y de goce de derechos relativos a la seguridad social, y la participación de la población en el sector sindical.

Por lo anterior, este proyecto propone triangular la información mediante

el desarrollo de una metodología fundamentada en una serie de técnicas e instrumentos que amalgaman un enfoque jurídico y normativo, con el análisis sociológico sobre la situación, los conflictos y las experiencias de la población. Así las cosas, la metodología del estudio se dividió en cuatro fases:

1 Fase de exploración y recopilación de casos

Consistió en la recolección y organización de las solicitudes que a diario llegan a la base de datos del Consultorio Jurídico de la Pontificia Universidad Javeriana (CJPUJ), y cuyos criterios de selección describiremos en la tercera sección. Estas solicitudes comprenden una muestra de alrededor de 340 casos que fueron clasificados y subdivididos según categorías diseñadas para el análisis cuantitativo, cuyos hallazgos permitieron la constatación de las principales y más reiterativas necesidades de la población en términos humanitarios, así como de integración socioeconómica.

2 Fase de levantamiento del andamiaje jurídico, normativo y estratégico

Se construyó un estado del arte sobre la normativa migratoria en Colombia, enfatizando en los mecanismos de resolución de conflictos y en las rutas de acceso a la regularización disponibles al momento de la creación del Estatuto Temporal de Protección a

los Venezolanos². A su vez, se realizó un mapeo del campo interagencial de las principales organizaciones encargadas de contribuir a la integración socioeconómica de los migrantes en Bogotá y en el cual se describen algunas de las estrategias ideadas por las entidades para solventar los retos identificados. Este ejercicio se concentró principalmente en los siguientes sectores o grupos de actores: entidades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y de cooperación (incluye agencias de Naciones Unidas), sector sindical y asociaciones, y sector privado (empleadores, asociaciones de empresas, entidades bancarias y EPS).

3 Fase de profundización y evaluación del impacto de las organizaciones

Una vez identificadas mediante el análisis dinámico de variables las principales características demográficas de la población migrante que acude

2. Al momento de la realización de esta investigación, el Gobierno nacional anunció la creación del Estatuto Temporal de Protección a los Migrantes Venezolanos (ETPV) mediante el Decreto 216 del 1.º de marzo de 2021. En la Sección II de este documento, se detallan los requisitos y condiciones para aplicar a esta medida de regularización. Así mismo, se tiene en cuenta en las conclusiones y recomendaciones sobre regularización, anotando que, a la fecha de publicación de este informe, Migración Colombia no ha expedido la normativa correspondiente.

al CJPJ, se profundizó en los casos a través de la realización de grupos focales organizados por categorías sociales. Este ejercicio buscó ampliar la mirada sobre los conflictos que ha experimentado la población en ámbitos como la regularización, el acceso a trabajo, salud, educación, vivienda e información, entre otros. De estos grupos, se recopilaban datos de primera mano que ayudaron a comprender, desde una perspectiva experiencial, cuáles eran o siguen siendo las barreras fundamentales para la integración de la población en Bogotá.

De igual manera, con el fin de evaluar el impacto real de las organizaciones del campo interagencial, en adición al ejercicio de descripción de sus estrategias y líneas de acción, se diseñaron encuestas aplicadas a la muestra de solicitantes del Consultorio Jurídico, a fin de indagar en el reconocimiento que ostenta la población sobre los mecanismos de acceso a trabajo y a seguridad social, y sobre la incidencia de los programas de apoyo y asistencia de dichas organizaciones en las fases de estabilización y posestabilización.

Como tercera acción, se realizaron entrevistas en profundidad con algunos de los actores más representativos de los diferentes sectores, con el fin de obtener perspectivas más amplias sobre el trabajo de las organizaciones, así como sus autocríticas y recomendaciones para atender mancomunadamente el fenómeno.

4 Fase de triangulación, análisis y formulación de recomendaciones

De los datos obtenidos en la aplicación de encuestas, de la realización de grupos focales y del mapeo del campo interagencial, se consolidó un conjunto de hallazgos y recomendaciones que tuvo en cuenta la perspectiva y el punto de vista de cada uno de los actores, incluidas las voces de los migrantes participantes, cuya experiencia e incursión en la institucionalidad fue clave para comprender las barreras y retos a corto, mediano y largo plazo.

Además, se contó con la posibilidad de incluir la experiencia y las lecciones de dos países de la región (Chile y Perú), relatadas por expertos en migración laboral. Aunque no se trata de un análisis comparativo, esta revisión permite contextualizar la situación de Colombia y plantear recomendaciones en política pública, con base en buenas prácticas y antecedentes valiosos. Para ello, se seleccionaron temáticas transversales que resultan clave, de cara a la comprensión sobre las necesidades de protección social de la población, como salud, trabajo, educación y regularización.

Este documento comprende una síntesis del proyecto en seis secciones:

- ▶ **1. Introducción:** presentación de la temática general del proyecto, descripción sobre la metodología y fases de la investigación.
- ▶ **2. Regulación normativa y campo interagencial:** una descripción de los permisos y documentos, junto con las líneas de acción institucionales y mecanismos de resolución de conflictos.
- ▶ **3. Identificación de conflictos, vulnerabilidades y desprotección de la población:** preliminares sobre la construcción de la muestra, realización de grupos focales y hallazgos de las fases 1 y 3. **Actores de la integración socioeconómica:** perspectivas e incidencia de las organizaciones, a partir de las encuestas y de las entrevistas en profundidad. **Experiencia internacional:** las lecciones de Perú y Chile.
- ▶ **4. Conclusiones y recomendaciones** de este estudio.

2. Regulación normativa y campo interagencial

En relación con la necesidad de encontrar una solución para los estatus migratorios irregulares de miles de venezolanos que continúan llegando al país desde el inicio de la crisis en Venezuela, mediante el Decreto 216 del 1.º de marzo de 2021, el Gobierno colombiano expidió el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV). Como su nombre lo indica, es un estatuto temporal dirigido a aquellos migrantes en condición regular, con algún tipo de Permiso Especial de Permanencia (PEP) o con Salvoconducto de Permanencia (SC-2), y a los migrantes en condición irregular que hayan ingresado al país hasta el 31 de enero de 2021 y que tengan la intención de permanecer dentro del territorio colombiano.

Previo cumplimiento de requisitos, el Estatuto tiene el objetivo de transitar de un régimen de protección temporal a un régimen migratorio ordinario, y busca otorgarles a estas personas un Permiso por Protección Temporal (PPT) para poder permanecer en Colombia de manera regular y acceder a todos los beneficios que esto implica: ocuparse económicamente, ser contratados formalmente, afiliarse al Sistema Integral de Seguridad Social, entre otros. Este será concedido por un término máximo de diez (10) años, mientras el residente venezolano tramita la Visa Tipo R.

El Decreto aclara que este permiso será incompatible con cualquier otro permiso

o documento previo, prevaleciendo ante estos, y puede cancelarse por diferentes motivos como, por ejemplo, infracciones al ordenamiento jurídico colombiano. En este sentido, el solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado de nacionalidad venezolana podrá, sin afectar ni su condición de solicitante ni su procedimiento de refugio, aplicar al PPT. Una vez sea autorizado el PPT, el solicitante de nacionalidad venezolana tendrá la opción de escoger si desea continuar con el trámite de su solicitud de refugio, o si opta por el PPT. En caso de elegir la segunda opción, el salvoconducto SC-2 será cancelado automáticamente por la autoridad migratoria.

Atendiendo esta incompatibilidad, el estatuto además crea un régimen de transición en virtud del cual, a partir de su publicación, no se expedirá ningún PEP y todos los permisos vigentes previamente concedidos (cualquiera sea su fase de expedición, incluido el PEPFF) quedarán prorrogados automáticamente por el término de dos años desde esta fecha. En todo caso, los ciudadanos venezolanos que en virtud de la Resolución 2052 del 23 de septiembre de 2020, expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y de la Resolución 2359 del 29 de septiembre 2020, expedida por la Unidad Administrativa Especial

Migración Colombia, cumplan con los requisitos para la expedición del PEP y no hayan podido obtenerlo dentro del plazo establecido en dichas resoluciones, podrán adquirirlo o renovarlo de conformidad con lo establecido, mediante acto administrativo por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Por su parte, el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF) podrá expedirse para aquellos a quienes autorice el Ministerio del Trabajo hasta noventa (90) días calendario posteriores a la publicación del Decreto 216, y con una vigencia máxima de dos años.

Cabe señalar que, a partir de la fecha de entrada en vigor del Estatuto, se procederá a realizar el Registro Único de Migrantes Venezolanos y se buscará que, al finalizar el período de 10 años, la tasa de regularización por medio de la visa afiance la estabilización de miles de venezolanos en el país. De esta manera, es posible que los migrantes sigan disfrutando y contando de manera transitoria con el salvoconducto SC-2 y con los PEP, incluyendo el PEPFF, mientras obtienen el PPT.

Teniendo en cuenta que el estatuto no elimina los permisos existentes, es importante explicarlos en consideración de las limitaciones y alcances que dichos documentos suponen, con miras a considerar la prevalencia de estas barreras frente a la implementación del ETPV.

Permisos y documentos de identificación previos al Estatuto

En el año 2017, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

expidió la Resolución 5797, por la cual se creó el PEP como mecanismo de control de las autoridades colombianas sobre el ingreso y el tiempo de permanencia de los migrantes, y el cual también funge como documento de identificación para los nacionales venezolanos que no cuenten con visa o salvoconducto de permanencia en territorio colombiano³.

Los requisitos para contar con el PEP son:

- ▶ Encontrarse en territorio colombiano a la fecha específica señalada por la resolución o decreto de cada modelo de PEP. Haber ingresado a Colombia por un Puesto de Control Migratorio habilitado, con un documento de identidad válido. No tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional. No tener una medida de expulsión o de deportación vigente.

Como se verá más adelante, muchos migrantes no han accedido a este permiso dado que no cumplen con los requisitos para obtenerlo, ya sea porque ingresaron de manera irregular al país (siendo a veces víctimas de engaño y de trata de personas), o porque ni cuentan con un documento propio (fue extraviado, robado o dejado en Venezuela) ni con acreditación de sus antecedentes judiciales. Esto conlleva a que permanezcan en el país de manera irregular y sin posibilidades de normalizar su situación, incluso años después de su llegada.

3. En mayo de 2015, el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió en el Decreto 1067 de 2015 los procedimientos para solicitar el Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), que no debe confundirse con el PEP, y que se otorga en los casos de visitas temporales (sin vocación de permanencia) a personas con pasaporte válido y vigente. En el caso de trabajadores migrantes y refugiados venezolanos, este permiso no es el mecanismo recurrente y específico para responder a las necesidades y urgencias del fenómeno migratorio reciente.

Posterior a esta medida y con el aumento del flujo migratorio, se vio la necesidad de ampliar los recursos y herramientas para gestionar el fenómeno. Mediante el Decreto 1288 de 2018, se creó el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), con el propósito de servir de fundamento para la formulación y el diseño de la política integral de atención humanitaria, ante la crisis migratoria. Para tal fin, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) obtuvo una cifra consolidada de 442 462 ciudadanos venezolanos que ingresaron de manera irregular al país.

Según establece la UNGRD (2018), este registro ni otorga algún tipo de estatus migratorio ni constituye autorización de permanencia o regularización, ni tampoco genera derechos civiles o políticos, sino que, principalmente, se constituye como elemento de registro, control y monitoreo sobre la migración, para que la población en condición regular e irregular pueda acceder al mercado laboral y a la oferta institucional.

No obstante, tal como lo ha señalado un informe del Servicio Jesuita a Refugiados (SJR/JRS) en Colombia, existen múltiples inconsistencias y “zonas grises” respecto a la interpretación del RAMV y de los deberes y derechos que otorga, específicamente en: lo que tiene que ver con su validez como documento de identificación; el tipo de condición o estatus migratorio que reconoce; la consideración sobre cómo se valida la vocación de permanencia; y la claridad de los criterios de cancelación del mismo (SJR, 2018).

Además, si bien el PEP se creó con el propósito de facilitar el acceso a

actividades u ocupaciones legales en el país, su vigencia mínima por un período de solo 90 días ha obligado la expedición continua de nuevos mecanismos de similar estatus, desde el 2017 (Cf. Tabla 1). Es de destacar que, a enero de 2021, había 759 584 venezolanos con estatus regular otorgado por el PEP y por otros mecanismos, como salvoconducto de permanencia o condición de refugiado (Migración Colombia, 2021).

Respecto a este último punto, la regulación establece en el artículo 2.2.1.11.4.9.34 del Decreto 1067 de 2015 que los salvoconductos que expide son los documentos de carácter temporal que son entregados a los extranjeros que lo requieran, conforme a circunstancias establecidas taxativamente en el artículo mencionado; a su vez, la disposición normativa clasifica los salvoconductos en dos tipos:

El SC-1 o “salvoconducto para salir del país” se expide en circunstancias en las que el extranjero ha incurrido en algún tipo de irregularidad durante la permanencia en el país y/o requiere abandonar el territorio nacional.

El SC-2 o “salvoconducto para permanecer en el país” tiene por finalidad permitir de manera temporal la estadía regular de un extranjero en el país, mientras se resuelve su solicitud de refugio o asilo, y la de su familia.

El SC-2 es el documento que les permite a los solicitantes de refugio la permanencia en el territorio y les garantiza el principio de no devolución, durante un término de vigencia de noventa (90) días, prorrogable por el mismo término hasta cuando se defina

la condición de refugiado, luego de elevarse la solicitud. Adicionalmente, este tipo de documento le permite a su portador la afiliación al sistema de salud en el régimen subsidiado, puesto que no constituye un permiso especial de trabajo, en los términos de la Resolución 6045 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

De acuerdo con Lublanc Prieto, en representación de la Fundación Colombo Venezolana (Fundacolven), si bien el SC-2 permite resolver temporalmente la situación migratoria, no brinda una garantía plena de protección social, dados los vacíos jurídicos respecto a su posibilidad de ser considerado como documento de identificación suficiente para acceder al mercado laboral, o para desempeñar actividades económicas y comerciales. Pese a esta laguna jurídica, la solicitud de refugio es un proceso bastante demandado entre los migrantes que no cumplen con el requisito de entrada regular al país para optar por el menos ambiguo PEP, o que emigraron en circunstancias de alta vulnerabilidad⁴.

Por otra parte, es importante destacar que en enero del 2020, el Ministerio de Trabajo expidió el Decreto 117 de 2020 que creó el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización Laboral (PEPFF), el cual autoriza el ejercicio de actividades laborales formales y la vinculación al sistema de seguridad social de los migrantes que cuentan con una oferta laboral formal, o bien una oferta de contratación de prestación de servicios

4. De 70 usuarios del CJPUJ encuestados, 36,8 % manifestó contar con SC-2 o, al menos, haber iniciado el proceso de solicitud del mismo; frente a un 38,2 % que contaba con PEP y un 22,1 % que no contaba con ningún permiso.

dentro del territorio nacional. Para obtener el PEPFF, el futuro empleador o contratante debe tramitar una solicitud de manera virtual ante el Ministerio. Además de ello, se deben cumplir los requisitos antes señalados para la expedición del PEP convencional:

- ▶ Ser ciudadano venezolano.
- ▶ Estar en condición migratoria irregular.
Ser mayor de edad, conforme al ordenamiento jurídico colombiano.
- ▶ Presentar la cédula de identidad venezolana y/o el pasaporte de la República Bolivariana de Venezuela, aun cuando estos se encuentren vencidos.
- ▶ No tener antecedentes judiciales, ni en Colombia ni en el exterior.
- ▶ No ser sujeto de una medida administrativa de expulsión o deportación vigente.
- ▶ Ser titular de una oferta de contratación laboral en el territorio nacional, por parte de un empleador, o de una oferta de contratación de prestación de servicios en el territorio nacional, por parte de un contratante. El tiempo de duración mínimo del contrato es de dos meses y máximo dos años, con posibilidad de que, al término del mismo, se pueda realizar un nuevo contrato.

No obstante, el PEPFF aún manifiesta algunos problemas, pues solo se expide en favor de quienes logran vincularse a través de una relación laboral formal, y exige que el empleador lo solicite y renueve una vez concluye la relación

de trabajo⁵. Esta situación incide en que pocos trabajadores migrantes⁶ se beneficien de este permiso y que, al perder el trabajo o concluir su período, retornen a la irregularidad sin la posibilidad de ingresar o de permanecer en el Sistema de Seguridad Social.

Igualmente, se debe mencionar lo relativo a la expedición de visas, a cargo

del Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia. Para todas las visas, excepto las humanitarias o entregadas a las personas a las que el Estado les reconoció la calidad de refugiado, será necesario la presentación del pasaporte. La solicitud de la visa podrá realizarse estando de manera regular en el país o desde el exterior, a través de los consulados de Colombia en el mundo.

5. La vigencia del PEPFF solo se mantiene cuando la relación de trabajo finaliza sin justa causa. Cf. artículo 2.2.6.8.3.12. Parágrafo 1.

6. Según un estudio sobre estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes del 2021, se define como trabajadores migrantes internacionales a las personas migrantes en edad de trabajar que en un periodo de referencia específico formaban parte de la fuerza de trabajo del país de residencia habitual, ya sea en ocupación o desocupación.

En Colombia, las visas pueden ser: visitante (V), migrante (M) y residente (R); para cada una de estas, se deben acreditar requisitos específicos en relación con la actividad que se va a realizar dentro el territorio, o el motivo por el cual la persona está solicitando la visa.



Tipo visitante (V)

Se otorga la persona extranjera que desee visitar una o varias veces el territorio nacional, o permanecer temporalmente en él sin establecerse. Su vigencia no puede ser superior a dos años, con posibilidad de realizar la renovación.



Tipo migrante (M)

Se otorga la persona extranjera que tiene intención de establecerse en el territorio nacional. Este tipo de visa tiene una vigencia máxima de tres años, pero en los casos en los que la visa es otorgada con ocasión de un contrato de trabajo a término fijo inferior a tres años, será por el tiempo establecido en el contrato. Puede ser renovada por solicitud de la persona interesada y tiene implícito el permiso de trabajo, acorde con la regulación para cada uno de los casos en los que se entrega la visa.



Tipo residente (R)

Se otorga a la persona extranjera que pretende residir en el país o fijar su domicilio. Este tipo de visa tiene una vigencia máxima de cinco años, con posibilidad de renovación por períodos iguales. Además, una característica primordial de este tipo de visado es que el portador goza de un permiso transversal para trabajar y realizar cualquier actividad legal en el país. De acuerdo con lo señalado en el Decreto 216 de 2021, se aspira a que la población beneficiaria del ETPV tramite esta visa durante el período indicado para ello.

Tabla 1. Diferentes tipos de permisos, con sus respectivos prerequisites disponibles para la población venezolana en Colombia⁷.

Permiso	Requisitos para acceder al permiso	Normativa
PEP	Entrada al país hasta el 25 de julio de 2017 con pasaporte.	Resolución 5797 de 2017
PEP-II	Entrada al país hasta el 8 de febrero de 2018 con pasaporte.	Resolución 740 de 2018
PEP-RAMV	Haber realizado el registro RAMV.	Decreto 1288 de 2018
PEP-IV	Entrada al país hasta el 17 de diciembre de 2017 con pasaporte.	Resolución 10677 de 2018
PEPC	Tener una solicitud de condición de refugio rechazada entre el 19 de agosto de 2015 y el 31 de diciembre de 2018.	Resolución 2634 de 2019
PEP-VI	Entrada al país hasta el 29 de noviembre de 2019 con pasaporte.	Resolución 240 de 2020
PEP-VII	Entrada al país hasta el 31 de agosto de 2020.	Resolución 2359 de 2020
PEPFF	Contar con oferta de trabajo (contrato laboral o por prestación de servicios).	Decreto 117 de 2020
Visa tipo M	Cumplir algunas condiciones, como contar con empleo formal a término fijo. Además, tener documento venezolano apostillado y recursos económicos para cubrir los costos de los trámites.	Resolución 6045 de 2017
Salvoconducto SC-2/ Condición de Refugiado	Presentar solicitud ante el Grupo de Trabajo de Determinación de la Condición de Refugiado del Ministerio de Relaciones Exteriores, que a su vez la remitirá a la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (Conare).	Decreto 2840 de 2013
Nacionalidad colombiana	Padre o madre de nacionalidad colombiana o haber nacido en Colombia, de padres venezolanos, entre el 1.º de enero de 2015 y el 16 de septiembre de 2021. Iniciar proceso de registro extemporáneo mediante registro civil apostillado o dos testigos hábiles.	Ley 43 de 1993
ETPV	Cond. Regular haber obtenido el PEP, condición de refugio o SC-2. Cond. irregular: demostrar presencia en Colombia antes del 31 de enero de 2021. Ingreso al país de manera regular durante los primeros 2 años de vigencia del ETPV. Diligenciar el Registro Único de Migrantes Venezolanos.	Sin normativa a corte febrero de 2021

Fuente: elaboración propia con base en las resoluciones y decretos del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Trabajo, y Dejusticia (2020).

7. No se incluye la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), dado que esta se expide para la circulación durante siete días en zonas fronterizas. De igual manera, por las razones señaladas, no se incluye el Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), que consta como permiso de turismo.

Resolución de conflictos

En materia de resolución de conflictos en el ámbito laboral o relativos a la seguridad social, la normativa colombiana ofrece una serie de rutas y de mecanismos disponibles, tanto para la población de trabajadores nacionales como para los trabajadores extranjeros. La Constitución Política en su artículo 100 y el Código Sustantivo del Trabajo, artículos 2 y 13, establecen que los “extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos”.

Las dos rutas principales son la vía judicial y los llamados mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC). La primera de estas corresponde con la vía jurisdiccional ordinaria, la cual suele ser el conducto regular, tanto para los conflictos individuales como para los colectivos. En el caso de los conflictos individuales, Morad *et al.* (2020) sostienen que el trabajador debe esperar en promedio un total de 737 días para la ejecución del fallo. En el caso de los colectivos, si bien la ley contempla la autocomposición como mecanismo para que las partes resuelvan la problemática por medio de la etapa de arreglo directo, si estas no logran llegar a un acuerdo se puede ejercer el derecho de huelga o recurrir al tribunal de arbitramento.

Con respecto a lo anterior, de la regulación laboral se ha evidenciado una tendencia a acudir a la vía judicial, por cuanto la legalidad de la huelga no la puede determinar el Ministerio de Trabajo, sino que esa facultad recae sobre un juez de la República. Otro ejemplo sobre el papel del juez radica en el alcance de un conflicto colectivo,

que puede incluso llegar a instancias de la Corte Suprema de Justicia, la cual se pronuncia sobre la resolución del recurso de anulación del fallo expedido por el tribunal de arbitramento, caso en el cual la duración estimada toma alrededor de 905 días, desde que se presenta el pliego hasta que la Alta Corte se pronuncia.

En Colombia, los conflictos laborales se han resuelto, en su mayoría, de una manera lenta y poco efectiva, principalmente ante la jurisdicción ordinaria. La congestión judicial, el uso genérico del juez para solucionar toda clase de conflictos laborales sin reparar en la especialidad del asunto, las dificultades para acceder a la justicia y la falta de aplicación de otros mecanismos de solución de conflictos, ponen de presente la gran dificultad en materia laboral para dar una efectiva resolución a un problema, ante la jurisdicción laboral. Una de las ventajas de los MASC radica en la posibilidad de generar un consenso o acuerdo beneficioso para las partes en conflicto, y el hecho de que los consultorios jurídicos puedan participar como gestores de estos mecanismos, tal y como reiteradamente lo ha indicado la Corte Constitucional, por ejemplo, a través de la sentencia C-893 de 2001.

Algunos de los MASC más reconocidos son:

Mediación: busca (I) generar facilidades para establecer una nueva relación entre las partes en conflicto, (II) generar un aumento en el respeto y la confianza entre estas, (III) corregir percepciones e informaciones falsas que se puedan tener respecto al conflicto o a los participantes del mismo, y (IV) crear un

marco facilitador en la comunicación entre las partes y la transformación del conflicto. La participación sobre el proceso de mediación siempre ha de ser voluntaria, lo cual genera la posibilidad, tanto a las partes como al mediador, de no seguir con el proceso y retirarse en cualquier momento. El mediador elegido debe ser neutral y no divulgar la información confidencial de ninguna de las partes.

Conciliación: se caracteriza por la participación de un tercero, el cual tiene el rol de dirigir y acercar a las partes, asistiéndolas y buscando vías para que estas puedan identificar mejor sus intereses. Además, el conciliador tiene la facultad propositiva (a diferencia del mediador), que una vez utilizada puede o no ser aceptada por las partes. Un acuerdo conciliatorio, por su parte, presta mérito ejecutivo y hace tránsito a cosa juzgada.

Arbitraje: por regla general y debido al principio de habilitación, se requerirá que el arbitraje se encuentre determinado en el contrato correspondiente, a través de cláusulas compromisorias; ello se debe a que uno de los requisitos fundamentales para poder llegar al arbitraje es que las partes lo hubiesen pactado a través de un negocio jurídico (Mejía, 2019). El tipo de arbitraje puede ser en derecho (en este caso, el árbitro será un abogado), en equidad o técnico (los árbitros fundamentan el laudo bajo sus conocimientos especiales sobre determinada ciencia, arte u oficio).

Según Morad *et al.* (2020), en Colombia estos mecanismos no han sido desarrollados dentro del mundo del

derecho laboral y la seguridad social, por diferentes motivos: una cultura litigiosa; la irrenunciabilidad de los derechos laborales, lo cual ha impedido acuerdos en diversos conflictos que podrían solucionarse; el desconocimiento, entre otros.

Ahora bien y a propósito de la facultad para acceder a estos mecanismos por parte de los migrantes venezolanos, el documento conjunto de la Confederación General del Trabajo (CGT), la Unión de Trabajadores Venezolanos y Colombo-Venezolanos (Utraven.co) y la OIT, *Los Trabajadores Migrantes Venezolanos son Trabajadores con Derechos* (2020), señaló que la Corte Constitucional mediante la sentencia SU-677 de 2017

“unificó su jurisprudencia, reiterando y dejando claro que los migrantes tienen los mismos derechos civiles (art. 100 de la Constitución), lo cual, sumado el derecho de igualdad, da como resultado que los migrantes tienen derecho a al acceso a la justicia. Esto implica la posibilidad de presentar acciones de tutela o demandas ante jueces para cuestionar decisiones administrativas (por ejemplo, de autoridades de migración). Las quejas ante los inspectores del trabajo pueden dar lugar a multas o sanciones contra los empleadores que violen normas laborales de migrantes, pero los dineros de dichas sanciones no van a los trabajadores, sino a favor del instituto de formación para el trabajo nacional SENA” (CGT, Utraven.co y OIT, 2020, p. 23.)

Es importante resaltar la desventaja, en los ámbitos laborales, en la que se

encuentra la población migrante de Venezuela, habida cuenta de tasas de ocupación y empleo mencionadas, o la presencia de un bajo porcentaje de contratos por escrito (Cf. Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, 2020). La problemática se agrava en los casos de conflictos laborales, ya que en los eventos donde la controversia efectivamente se intenta solucionar, hay una gran tendencia a usar las vías tradicionales, las cuales no dan abasto por el volumen de conflictos y generan congestión judicial que deviene en procesos lentos y poco eficaces. Estas circunstancias invitan a indagar en otra serie de mecanismos interinstitucionales, que buscan acortar las brechas y llenar los vacíos en materia de acceso a empleabilidad y resolución de conflictos.

Campo interagencial para la integración socioeconómica

En adición al interés primario por conocer las dificultades y los conflictos que experimenta la población migrante en su ingreso al mercado laboral y al Sistema de Seguridad Social del país, se elaboró un ejercicio de mapeo de actores que intervienen en el escenario de la integración socioeconómica en Bogotá, a fin de conocer el alcance de las estrategias, así como el tipo y grado de relacionamiento entre los actores (incluyendo a la población beneficiaria). A continuación, se presenta un recuento de las líneas de acción de las principales organizaciones con algún grado de incidencia y reconocimiento otorgado por otras organizaciones, o por la misma población.



1. Entidades del Estado

A través de los diferentes lineamientos establecidos en el documento Conpes 3950 de 2018, se traza la estrategia dirigida del Gobierno nacional para responder a la crisis migratoria por medio de los diferentes ministerios, departamentos y entidades públicas al servicio de la integración de la población migrante. En lo que respecta a la vinculación laboral y al Sistema de Seguridad Social, los principales esfuerzos institucionales provienen del Ministerio de Trabajo, de la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo, de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y de los convenios con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Actualmente, Colombia no cuenta con una entidad o dependencia encargada exclusivamente de gestionar los conflictos laborales y de acceso a seguridad social de los trabajadores migrantes o extranjeros, por lo cual, en general, el Ministerio de Trabajo opera como la principal instancia para cualquier proceso de mediación entre empleador y empleado, por intermedio de la figura del inspector de trabajo o por medio de los jueces laborales de la rama judicial. No obstante, y como afirma Lublanc Prieto (2020), es relativamente bajo el número de casos de migrantes que logra llevar a feliz término su conflicto laboral por vía de mediación, en consideración de la lentitud con la que se llevan a cabo estos procesos.

No obstante, desde el mismo Ministerio se han conformado algunas líneas de trabajo que propenden por la intermediación laboral, la colocación, la certificación de competencias y habilidades laborales, la formación certificada, y la prevención de la explotación laboral y trata de personas. Para este conjunto de actividades, ha resultado clave la articulación de programas, convenios y estrategias con servidores públicos y privados del sector empleo, emprendimiento y formación.

Empleo, emprendimiento y formación

El Grupo de Gestión de la Política de Migración Laboral, que hace parte de la mencionada Dirección del Ministerio de Trabajo, es la dependencia encargada de canalizar, gestionar, hacer seguimiento y controlar las ofertas de empleo para la contratación de extranjeros en el país. Asimismo, realiza acciones pertinentes para la prevención de la explotación laboral, la trata de personas y el tráfico de migrantes, entre las cuales se incluye la promoción de campañas de identificación de ofertas laborales fraudulentas.

Con el fin de mantener un control y supervisión de las estadísticas sobre trabajadores migrantes y refugiados venezolanos en el país, se creó el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (Rutec), mediante la Resolución 4386 de 2018. Se trata de un registro automático vía web, en el que el empleador deposita información biográfica, ocupacional y laboral sobre sus trabajadores extranjeros; no equivale a un permiso laboral o de permanencia, y no

reemplaza el PEPFF que el empleador debe tramitar, además del Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros (SIRE), en el portal de Migración Colombia, pero permite el control y la vigilancia de los empleadores y de sus prácticas laborales por parte de la institución.

En cuanto al área de remisión, colocación e intermediación entre trabajador y empleador potenciales, existe la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, que se encarga de autorizar a los prestadores de servicios de intermediación laboral que conforman la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo (Red SPE)⁸. Son funciones de esta unidad la gestión de la política pública del servicio de empleo, así como el desarrollo de mecanismos públicos de la gestión y colocación de empleo.

Asimismo, la red del SPE ha contribuido enormemente en el diagnóstico de las barreras de acceso al sector empleo y su consecuente diseño conjunto de acciones para mitigar estas brechas. En un esfuerzo multilateral, el SPE y el Ministerio de Trabajo, con el apoyo de la OIT, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital de España, crearon la plataforma en línea Empleo sin fronteras. Esta plataforma busca afrontar el desafío de la desinformación respecto a la normativa de contratación de migrantes, la oferta institucional disponible y la ruta oficial de empleo a través del SPE. Así, se destaca la publicación de la guía para orientar el proceso de preselección y

8. La red está compuesta por agencias de empleo de las Cajas de Compensación Familiar (CCF), alcaldías, gobernaciones, el SENA, agencias privadas y bolsas de empleo.

selección para empleadores, acceso a la ruta de empleo y normativa laboral para prestadores del SPE; además de todo lo anterior, para los migrantes que deseen informarse desde una fuente confiable, una síntesis de los derechos y deberes de los trabajadores en Colombia.

Sin embargo, pese a los esfuerzos antes mencionados, se enfrentan diferentes e importantes desafíos a la hora de dar a conocer los servicios y rutas para la atención de la población migrante. Una encuesta implementada por la Fundación Panamericana para el Desarrollo (Fupad) en 2019, encontró que solo el “85 % de los funcionarios de la Red del SPE y el 63 % de los empresarios conoce el Permiso Especial de Permanencia (PEP)”;

“el 36 % conocía el Registro Administrativo para los Migrantes Venezolanos (RAMV) y el Registro Único de Trabajadores Extranjeros (Rutec)” (FUPAD, 2019b, p. 19). Con esto, es menester ampliar los esfuerzos por capacitar en normativa, instrumentos y necesidades de la población migrante, tanto al interior de la Red del SPE como a otros actores no enlazados⁹.

Adicionalmente, la estrategia de articulación de la población migrante con el sector empleador se gestiona, principalmente, a través de la oferta institucional del SENA disponible en su Agencia Pública de Empleo (APE). Es función de esta agencia garantizar el registro de hojas de vida de migrantes en la base de datos de empleo y vinculación laboral del SENA. Otros servicios ofrecidos a la población

que cuente con PEP o con cédula de extranjería (requisito indispensable para la formación) son:

- ▶ Búsqueda de empleo en las bolsas de empleo disponibles. Orientación ocupacional. Capacitación en programas de formación. Certificación de competencias laborales. Formación técnica o tecnológica, una vez convalidados los estudios y el examen equivalente a la prueba Saber 11. Apoyo para el emprendimiento y el desarrollo empresarial (en alianza con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo). Implementación del Rutec.

Por otra parte, la Estrategia de Superación de Pobreza Extrema (Estrategia Unidos) es una iniciativa transversal perteneciente al Departamento de Prosperidad Social, y que tiene como fin asegurar la superación de condiciones de pobreza y de pobreza extrema en los núcleos más vulnerables del país. Para acceder a los programas y proyectos de la Estrategia, los candidatos deben ser caracterizados o focalizados en condición de vulnerabilidad o de pobreza extrema a través de la encuesta Sisbén IV, situaciones que no son ajenas a un número considerable de migrantes que no ha afianzado la estabilización económica tras su llegada al país.

Si bien no existe información clara y explícita en los canales de información sobre la posibilidad de que la población extranjera acceda a los beneficios de los programas de la Estrategia Unidos, según el informe del Banco Mundial (2018), las familias venezolanas que cumplan con el requisito Sisbén para ingresar a la Red Unidos podrán ser

9. Importantes hallazgos y recomendaciones en esta materia pueden ser consultados en la Sistematización del Piloto para la identificación y mitigación de barreras de acceso al mercado laboral del Servicio Público de Empleo en Colombia en 2019. Cf. Sánchez y Munevar (2020).

beneficiarias de programas como “Ingreso para la prosperidad”, “Empleo para la Prosperidad”, “Familias en Acción”, “Jóvenes en Acción”, entre otros. De igual manera, se destaca que el DPS incluyó a ciudadanos con PEP entre los beneficiarios de “Ingreso Solidario”, programa ideado para aliviar el impacto económico de la COVID-19.

En cuanto a la línea de emprendimiento, aunque el Gobierno nacional ha impulsado una estrategia intersectorial de apoyo a través de diferentes agencias y entidades, según lo manifestó Jesús Cárdenas (2020), representante de OIM, no existe una estrategia unificada o una ruta única de emprendimiento, lo cual dificulta el proceso de información, el acceso a convocatorias y la claridad respecto a los requisitos para la participación¹⁰, elemento que se presenta como uno de los principales obstáculos para la población migrante, no solo en materia de emprendimiento, sino para el acceso y disfrute de otras instancias, como el Sistema de Seguridad Social y los deberes ligados a prestaciones.

Atención, orientación y asesoría jurídica

A nivel local, existen espacios que se encargan de brindar atenciones personalizadas a la población migrante. El Centro Integral de Atención al Migrante (CIAM) es una entidad adscrita a la Secretaría de Integración Social de

10. Mediante una revisión de las últimas convocatorias de emprendimiento abiertas por el Fondo Emprender del SENA, se descubrió que uno de los requisitos para poder participar es contar con ciudadanía colombiana. Esto dificulta enormemente el acceso de la población migrante a los incentivos alternativos de generación de ingresos, a lo cual se suman las ya latentes dificultades para acceder a empleo.

la Alcaldía Mayor de Bogotá, que tiene como objeto brindar atención psicosocial y jurídica para la población migrante que llega a la capital del país, y sus familias. Se considera un especial énfasis en tratamiento de personas en condición de vulnerabilidad, razón por la cual, en primera instancia, no es un escenario de resolución de conflictos de tipo laboral, pero se presenta como un canal de atención con asesoramiento jurídico sin costo y con capacidad para redirigir a la población a la red de servicios de la Secretaría de Integración Social¹¹.

Por otra parte, el Distrito Capital posee una amplia red de Centros de Atención Distrital Especializados (CADE), entidades que centralizan servicios públicos y privados, instancias de atención, y canales de información. La Red CADE se compone de SuperCADE, CADE, SuperCADE Móvil y RapiCADE, dispuestos a lo largo y ancho de la ciudad, en los cuales la ciudadanía puede acceder a: información o servicios relacionados con orientación a comunidad venezolana, asesoría en temas de oferta laboral y sobre situación migratoria; y abastecimiento de productos básicos.

A su vez, el SuperCADE cuenta con la presencia de funcionarios de OIM, Fupad, Consejo Noruego para Refugiados, Migración Colombia, Cruz Roja Colombiana, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Personería de Bogotá y representantes de las secretarías distritales de Salud, Educación, Mujer, Planeación y Desarrollo Económico.

11. La mencionada dependencia, junto con las Secretarías de Seguridad, Educación, Mujer, Salud, y el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC) conforman la Mesa Técnica para la Atención de Migrantes Venezolanos, creada por el gobierno distrital en enero del 2020.

Un nodo fundamental de la red distrital es la Agencia Pública de Empleo “Bogotá Trabaja”, que ofrece a la población servicios como: registro o actualización de hoja de vida y de datos personales ante el SPE; orientación profesional sobre competencias, fortalezas y debilidades, para la elaboración del perfil laboral y la búsqueda inteligente de vacantes; formación en cursos gratuitos; y remisión de candidatos a empresas. Igualmente, le permite a las empresas registrar sus vacantes abiertas en el Sistema de Información del Servicio de Empleo (SISE) del Ministerio de Trabajo; perfilar aspirantes de acuerdo con sus necesidades productivas; orientar sobre perfiles ocupacionales y procesos de formación de talento humano; y asesorar en trabajo decente y digno, y en políticas de contratación.

También, a nivel nacional, sobresale el trabajo de la Defensoría del Pueblo, la cual ha desarrollado, en los últimos años, estrategias para el monitoreo de la atención a la población en diferentes instancias gubernamentales, procurando que se cumpla la garantía de derechos fundamentales y que no se vulnere la dignidad de las personas que acceden a los servicios ofertados por el Estado colombiano. Asimismo, ha diseñado rutas de atención para la población en frontera, y ha elaborado informes y protocolos sobre la situación de NNA y de género en las rutas migratorias¹².

12. Aunque esto no se relaciona directamente con el ámbito laboral y de acceso a seguridad social, la Defensoría ha visibilizado los derechos fundamentales, sociales, políticos y culturales de la población en el territorio nacional. Es de destacar la importante labor en materia de visibilización de derechos de NNA, que permitió la presentación del proyecto legislativo que luego dio vida jurídica a la Ley 1997 de 2019, que otorga nacionalidad colombiana por nacimiento a hijos de venezolanos en situación de migración regular e irregular, o de solicitantes de refugio nacidos en territorio colombiano.



2. Agencias y organizaciones de cooperación

En el sector cooperación, se listan las agencias del sistema de Naciones Unidas y demás entidades no gubernamentales de envergadura y alcance internacional y nacional, cuyas estrategias están articuladas y encaminadas a la gestión de la respuesta al fenómeno migratorio en Colombia.

Se debe mencionar el rol que cumple la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, o simplemente Respuesta a los venezolanos (R4V, por sus siglas en inglés). Esta estrategia nació en el 2019, como medida de contingencia organizada ante la crisis multidimensional que el fenómeno migratorio podía desencadenar en varios países, hacia los cuales se dirigían los flujos poblacionales. En Colombia, el conjunto de agencias y organizaciones que coordinaron un plan nacional de acción se acogió bajo la figura del Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), creado en el 2016.

El GIFMM es coliderado por la OIM y Acnur, y cuenta con 68 organizaciones asociadas para el trabajo en Colombia, de manera conjunta con la respuesta estatal. El GIFMM cuenta con líneas de acción que abarcan el amplio espectro de los problemas prioritarios que identifica el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes (RMRP, por sus siglas en inglés).

En particular, interesa destacar la línea del Grupo de Integración [liderado por la OIM, Fupad y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)], que coordina la respuesta del sector cooperación a las necesidades relativas a empleabilidad, emprendimiento, fortalecimiento productivo, inclusión financiera y prevención de la xenofobia. Con los propósitos adicionales de ampliar la oferta más allá de la atención humanitaria y de reducir las brechas de discriminación en el mercado laboral, el grupo trabaja sobre cuatro ejes: empleo, emprendimiento, inclusión socioeconómica y cultural, e inclusión financiera.

En el eje de empleabilidad, el Grupo ha hecho seguimiento a las acciones de la Red SPE, apoyando la intermediación entre oferta y demanda. Además, ha buscado mitigar las barreras individuales de tipo económico de la población mediante subsidios de transporte y arriendo, durante las etapas de selección y vinculación, y mediante la dotación de equipos para los empleos en los cuales este requisito no se garantiza. Igualmente, el Grupo ha adelantado gestiones con el sector empresarial, para capacitar a empleadores y empresas sobre las potencialidades de los trabajadores migrantes y sensibilizar en torno a la importancia de flexibilizar los procesos de vinculación (Parra, 2020).

En materia de emprendimiento, de acuerdo con el reporte situacional de noviembre de 2020, el Grupo de Integración había acompañado a más de 3 425 migrantes en iniciativas de autoempleo y de emprendimiento (GIFMM, 2020). Adicionalmente, y dado

que el desconocimiento del PEP en el sector financiero es una de las barreras para la apertura de cuentas bancarias, acceso créditos y microcréditos para la población, el Grupo ha gestionado capitales semilla (Cárdenas, 2020) para fortalecer, entre muchos proyectos, iniciativas como Emprendimientos Productivos para la Paz, que tiene cobertura en 19 municipios del país.

Uno de los socios líderes en el componente de empleo en Colombia es la OIT. A través de alianzas con organizaciones como el Programa Mundial de Alimentos (WFP, por sus siglas en inglés), la OIT ha desarrollado importantes campañas como Oportunidades sin fronteras, que han permitido ampliar la participación de población migrante, retornada y de acogida en la ruta integral de empleabilidad, la cual incluye formación para el trabajo, apoyo psicosocial, auxilios de conectividad y transporte, bonos y capacitaciones en temas alimentarios, y fortalecimiento de habilidades con énfasis en procesos de selección.

Asimismo, se destaca la incidencia en otras dimensiones de la integración socioeconómica como el emprendimiento, visibilizando e impulsando acciones en esta materia a través de campañas como INNovación Migrante (con impacto en Valle del Cauca) o la publicación ¡Se le tiene! Migrantes y refugiados, una apuesta por la inclusión. En adición, actualmente se ejecuta y promueve la campaña Seguridad social sin fronteras, la cual busca ampliar el conocimiento sobre el Sistema Integral de Seguridad Social en Colombia para migrantes, organizaciones y otros actores clave.

Igualmente, la OIT cuenta con una importante red de convenios y trabajos conjuntos que se denomina Alianzas sin fronteras, en la cual distintas organizaciones desarrollan acciones mancomunadas para incidir positivamente en la integración socioeconómica de la población. Adicionalmente, y por la naturaleza tripartita de la OIT, se cuenta con el apoyo y participación de entidades estatales, asociaciones empresariales y empleadores, y organizaciones sindicales. Esta interrelación tridimensional ha permitido avances en temas, como: capacitaciones en derechos de trabajadores migrantes; rutas de empleo, emprendimiento y generación de ingresos; evaluación de acciones institucionales (especialmente mediante el piloto de identificación y mitigación de barreras de acceso al empleo); estudios del mercado laboral colombiano y del impacto de la COVID-19 en las poblaciones; sensibilización para la reducción de la xenofobia en el ámbito laboral; formación en migración laboral para inspectores de trabajo del Ministerio de Trabajo; y ampliación de las oportunidades de convalidación y/o certificación con el Ministerio de Educación Nacional y el SENA.

Otra de las agencias que más acciones ha implementado en el país ha sido Acnur. En relación con el tema de la integración socioeconómica, se han establecido alianzas con actores como el Ministerio del Trabajo, agencias de empleo, asociaciones de empleadores e industrias, grupos sindicales, y otras agencias del sistema de Naciones Unidas, como OIT y OIM. Acnur ha diversificado sus líneas de acción, de tal manera que se presentan 230 avances

en 14 departamentos y en 19 municipios del país, en lo relacionado con:

- ▶ Campañas contra la xenofobia y la discriminación. Apoyo en iniciativas de autoempleo o emprendimiento.
- ▶ Acceso a oportunidades de empleo. Promoción de la cohesión social.

En la gestión con el sector empresarial, el apoyo de Acnur a la APE ha permitido que se amplíen los puentes entre empresa/empleador y candidato. Acciones como la organización de ferias de empleo para venezolanos con la presencia del SENA y de agencias de desarrollo económico, o la actual creación del Mapa de empleabilidad en coordinación con el Ministerio de Trabajo, buscan ampliar significativamente el espectro de posibilidades de ingreso de la población al sector empleo. Para ello, han sido fundamentales los esfuerzos interorganizacionales para la elaboración de la guía de orientación, para la búsqueda de empleo dirigido a población migrante, o la guía de contratación de población migrante y refugiada dirigida a empleadores.

Otros aspectos importantes del trabajo de Acnur se remiten al área de cohesión social y disminución de los discursos de odio. Según cifras de Invamer, para febrero de 2020, el 67 % de los colombianos manifestó tener una opinión desfavorable sobre la inmigración venezolana en el país (Naranjo, 2020). Acnur ha buscado atender esta emergencia junto con la Confederación General del Trabajo (CGT), para diseminar mensajes antixenofobia entre sus miles de afiliados.

Por otro lado, la alianza entre la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (Usaid) y la ONG ACDI/VOCA viene desarrollando el Programa de Alianzas para la Reconciliación (PAR), con los objetivos de gestionar recursos para la “capacitación y vinculación laboral, fortalecimiento de emprendimientos, modelos integrales de desarrollo rural, promover economías sostenibles y lícitas además de la convivencia ciudadana y campañas de sensibilización y mensajes positivos” (ANDI, 2020b). El programa incluye entre sus actividades la implementación de procesos de formación técnica o complementaria para la inserción laboral de migrantes y retornados, promoviendo la generación de competencias blandas.

Otro de los organismos que ha apoyado la implementación de 46 acciones de integración, con especial énfasis en el interior del país y su capital, ha sido Fupad, afiliada a la Organización de Estados Americanos (OEA). Además de las ya mencionadas líneas de intervención en reducción de la xenofobia y remisión de candidatos a opciones de empleo¹³, la organización provee a los migrantes un estudio de vulnerabilidades para determinar rutas de atención y posibles barreras para la entrada a la formalidad (ANDI, 2020b).

Entre las múltiples líneas de atención humanitaria integral que la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana ofrece a la población migrante, se resalta lo referente a estabilización e integración de la población en situación de vulnerabilidad. En el marco de su

13. Se debe acreditar la continua labor de monitoreo y seguimiento de iniciativas productivas, además de la identificación de las barreras para la vinculación laboral que experimentan los migrantes (cf. FUPAD, 2019b).

Estrategia Nacional para la Atención a Población Migrante 2018 – 2021, la Cruz Roja ha desarrollado las siguientes acciones ligadas a integración económica:

- ▶ Medios de Vida (entrega de materia prima y asistencia técnica en 20 unidades productivas resilientes a la pandemia en Valle del Cauca).
- ▶ Empleabilidad. Fortalecimiento de capacidades para el trabajo. Homologación de saberes y competencias para la productividad. Desarrollo económico solidario.

Sin embargo, en el último boletín emitido por la Cruz Roja sobre los avances de la Estrategia, se manifiesta un retroceso notable en temas de integración y aumento de expresiones de rechazo a la migración en el país (Cruz Roja, 2020). La emergencia sanitaria por COVID-19 ha acarreado un estancamiento en empleabilidad y ha provocado que varias iniciativas en Medios de Vida cesen su actividad. A ello, se suma el retorno de muchos migrantes a su país por las bajas condiciones de seguridad alimentaria y de generación de ingresos durante la cuarentena nacional. Sin embargo, según la plataforma informativa de la institución, a julio de 2020 se registró un incremento notable en solicitudes de consultas médicas y en entrega de medicamentos a migrantes, con 25 964 casos frente a los 4 382 que registraba en enero de 2020.

Otra de las experiencias a destacar es la del Consejo Noruego para Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés), organización que recibe el apoyo de diferentes gobiernos y agencias de cooperación globales. A través del

programa regional de refugiados, el NRC ayuda a gestionar el estatus de refugio u otras formas de protección internacional a personas en situación de vulnerabilidad. En este campo de acción, se proporciona información y asistencia jurídica¹⁴ a solicitantes de asilo, refugio y personas en necesidad de protección internacional. Asimismo, provee mecanismos de enrutamiento para el acceso al Registro Único de Víctimas (RUV) o a otras medidas de reparación establecidas en la Ley de víctimas de Colombia.

El NRC ha creado y desarrollado herramientas tecnológicas que unifican y centralizan una serie de mecanismos de vital importancia para los migrantes. Tal es el caso de la aplicación móvil IPI o Información de protección internacional en tu mano. Este aplicativo, dirigido a personas que iniciarán el proceso de migración, detalla información sobre los países de acogida, como: moneda, clima, formas de transporte, requisitos de ingreso al país, pasos para solicitar refugio, documentos de reconocimiento de identidad y los derechos a los cuales pueden acceder los migrantes en ese país. De esta manera práctica, el NRC atiende directamente una necesidad informativa de los migrantes, quienes muchas veces no tienen la forma de solicitar claridad sobre información vital, como la documentación exigida por las autoridades o los derechos a los que tienen acceso.

14. En el municipio de Soledad (Atlántico), el NRC, en alianza con Acnur y la Defensoría del Pueblo, implementaron la creación de un modelo pionero en orientación jurídica y promoción de derechos de la población, denominado Casa de Derechos. Esta iniciativa busca fortalecer la respuesta institucional de las Personerías y de la Defensoría del Pueblo.

Con el apoyo del Gobierno de Canadá, la organización Cuso International ofrece acompañamiento a la vinculación laboral en articulación con prestadores autorizados por el Servicio Público de Empleo, empresas y organizaciones de la sociedad civil. Su estrategia de acompañamiento se denomina Sustainable Colombian Opportunities for Peacebuilding and Employment (SCOPE). Asimismo, Cuso International facilita guías en torno a la revisión de documentación, elaboración de una hoja de vida, preparación para una entrevista de trabajo, consejos para el desarrollo de la misma, recomendaciones para una entrevista virtual, manejo de finanzas, creación de un plan de ahorros y *cash transfer* durante el proceso de vinculación. Frente al sector empresarial, Cuso International ofrece mentorías para la mitigación de la xenofobia, en articulación con Acnur (ANDI, 2020b).

Otra de las organizaciones que colaboran en la matriz interagencial del GIFMM es Save the Children. Si bien el enfoque primario de la organización es la protección y resguardo de la niñez, un trabajo destacable en materia de inclusión que esta organización desarrolló es el informe *Análisis de las oportunidades y posibilidades de generación de ingresos*, documento que describe el entorno de empleo y emprendimiento disponible para la población migrante, así como las posibilidades reales de acceder a generación de ingresos. En dicho documento, se incluyen recomendaciones importantes dirigidas al sector empresarial, al sector gubernamental y a la población migrante que busca ingresar al mercado laboral.

Save the Children diseñó un modelo denominado la Ruta de las tres 'F'. En el plazo de un año, se propone crear un ciclo de inmersión que logre incentivar:

1) la **formalización** como factor clave, ya que le permite a la población acceder a un empleo formal, partiendo de sus competencias básicas y de las que pueda desarrollar en el proceso;

2) la **formación** como motor de desarrollo de competencias para el trabajo, mediante alianzas con el empresario y con la entidad formadora, partiendo de necesidades laborales previamente definidas; 3) el **fomento** del empleo, que busca brindarle al empresario el enlace directo con una población cualificada para las necesidades de su empresa. En este punto, la comunicación conjunta con las agencias de empleo es crucial, ya que estas señalan las necesidades de formación e indican los perfiles de las vacantes.

Aunque en efecto se trata de una organización internacional, el SJR trabaja desde 1995 en el territorio nacional, coordinando acciones de atención humanitaria y, más recientemente, haciendo acompañamiento constante a la población migrante en las diferentes sedes del país. En la oficina regional de Soacha, el SJR realiza acompañamiento jurídico para la recepción de casos (incluidos de conflicto laboral y de atención en salud) y para la elaboración de herramientas, como derechos de petición, tutelas o solicitudes de condición de refugiado, así como acompañamiento psicosocial y orientación en rutas para la inclusión.

Es importante destacar que el SJR vincula a los migrantes en sus programas de atención a población colombiana desplazada, lo cual facilita la integración

socioeconómica por medio de capitales semilla para emprendimientos o unidades productivas familiares, a la par que se dirimen barreras como la xenofobia y la discriminación. Por último, la organización cuenta con una línea de empleabilidad en la cual se forman y fomentan competencias blandas, y se capacita en mecanismos de aplicación al empleo.

Otras organizaciones a nivel local o regional que se presentan a menudo como mecanismos de resolución de conflictos en la arena jurídica son:

► **Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia):** se dedica especialmente a las labores de investigación, análisis y problematización de diferentes temáticas, desde la mirada crítica del derecho social. Ha desarrollado una línea temática enfocada en Venezuela, para lo cual se ofrece al público general, como académico y especializado, el acceso a infografías e informes detallados. En el área de litigio estratégico, DeJusticia ha elaborado y presentado demandas ante las Altas Cortes del país, logrando algunos fallos positivos en favor de migrantes a quienes se les han vulnerado sus derechos¹⁵.

► **Corporación Opción Legal:** es una ONG sin ánimo de lucro dedicada a la defensa, promoción y protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Algunos de los proyectos incluyen

15. Ejemplo de ello es el escrito que dirigió a la Corte Constitucional en abril de 2018, y que consiguió el reconocimiento de algunas de las barreras institucionales y económicas para el acceso a la documentación que afronta la población migrante. De esto, surgió parte de la resolución de la famosa sentencia T-210 de 2018.

la orientación en terreno de la población en mecanismos de facilitación para la regularización de su situación migratoria, así como el asesoramiento jurídico o la remisión de casos a consultorios jurídicos.

- ▶ **Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES):** es una organización de la sociedad civil, enfocada en la promoción de los derechos humanos y la construcción de sociedades democráticas, con especial énfasis en contextos de movilidad humana. Ha desarrollado importantes alianzas con organizaciones de similar foco y con sectores como la academia, para la realización de informes y publicaciones que visibilizan los retos y las dificultades para la integración de la población migrante y refugiada en el país.

- ▶ Particularmente, se destaca el esfuerzo interinstitucional e interdisciplinario en el cual también participaron algunas de las organizaciones anteriormente citadas, para elaborar el *Documento de análisis al proyecto de ley n.º 36 del Senado* (principios y marco regulatorio de la Política Integral Migratoria de Colombia). El documento aporta aspectos fundamentales para tener en cuenta, con el fin de que la política adopte un enfoque de derechos humanos y un reconocimiento de las diferencias, participación y fortalecimiento de la protección internacional.

- ▶ **Consejo Danés de Refugiados:** desde el Consorcio ADN Dignidad, en el cual también participan Acción Contra

el Hambre y el NRC, ha liderado el espacio de protección dedicado a la asesoría para el acceso a derechos de la población. En consideración de la actual crisis sanitaria, también se han implementado bonos de *cash transfer* para atender necesidades urgentes, como arriendo y servicios.

- ▶ **Universidades:** además de ejercer un rol académico en la formación de profesionales de diversas áreas y de investigación fundamental para el reconocimiento del fenómeno migratorio, desde una perspectiva analítica y crítica, otro campo de incidencia directa de las universidades públicas y privadas son sus consultorios jurídicos. Estas dependencias funcionan sobre la base de la atención directa y gratuita a poblaciones de escasos recursos o en situación de vulnerabilidad, que dada su condición no pueden costear los servicios de un abogado particular.

Parte de las acciones que adelantan los consultorios tiene que ver con la creación de bases de datos de gran utilidad y actualización, la elaboración de recursos jurídicos para la población, el seguimiento de los casos, el acompañamiento en los procesos y la notificación de los resultados.

Finalmente, resulta importante rescatar otros mecanismos que, si bien no intervienen de forma directa en la integración socioeconómica de los migrantes, facilitan en paralelo la reducción de barreras y dificultades que atraviesa la población en temas de repartición de responsabilidades para el ingreso al mercado laboral. En

ese sentido, Fupad recomienda que se fomente la recepción de NNA en los establecimientos educativos del país.

Aun cuando no hace parte de una característica propia de la oferta laboral, el hecho de que las instituciones educativas y jardines no reciban a los hijos de las migrantes venezolanas, impide que las madres puedan trabajar de manera formal o informal, debido a su rol de cuidadoras (Fupad, 2019b, p. 74).

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y Acnur han empezado a fortalecer una atención integral a NNA para garantizar el cumplimiento de sus derechos. Las estrategias de prevención de riesgos para NNA y el acompañamiento a autoridades locales y a equipos móviles del ICBF trabajan para la identificación y verificación de derechos de NNA en situación de calle y no acompañados o separados, muchos de los cuales viven en el país en condición de refugiados.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) ha desarrollado acciones importantes, sobre todo en zonas de frontera que hacen parte de la ruta migratoria, inclinadas a apoyar al Gobierno nacional en la mejora del acceso a la educación formal para NNA migrantes; en la oferta de servicios de atención primaria en salud y nutrición para NNA, madres gestantes y lactantes; en la protección contra diferentes formas de violencia, abuso, explotación sexual y reclutamiento forzado.

En lo que respecta a educación, es sabido que muchos NNA no pueden vincularse a la oferta educativa por

problemas de nivelación, falta de recursos (propios o de las entidades) y de cupos, o porque son víctimas de diferentes tipos de rechazo, discriminación o violencia. Unicef ha buscado fortalecer aulas escolares apoyando el modelo flexible de educación “Círculos de Aprendizaje”, que busca integrar a NNA desescolarizados.



3. Sector privado

Un actor que resulta clave a la hora de analizar el campo de la integración socioeconómica son los agentes privados. Se han dirigido importantes esfuerzos desde la cooperación y desde el Estado para activar en la economía del sector privado, eje central de contratación y consolidación del mercado laboral, un fuerte nodal en la inclusión de los trabajadores migrantes y refugiados venezolanos en Colombia. Teniendo en cuenta que son las empresas privadas y los empleadores o contratantes particulares quienes garantizan finalmente la vinculación de los trabajadores en sus filas y esquemas de producción, se les considera un actor fundamental en la medida en la que integran diferentes redes y servicios interinstitucionales, además de permitir la consolidación de la etapa de estabilización de los migrantes en su camino hacia la protección social y garantía de sus derechos.

En el marco de las oleadas inmigratorias, es importante señalar que diferentes

empresas y conglomerados empresariales han propiciado una actitud abierta y dispuesta a la contratación de personal de origen venezolano, en consideración de las múltiples posibilidades que el perfil de estos trabajadores ofrece a las empresas y contratantes, como la alta fiabilidad y la cualificación en los puestos de trabajo. No obstante, este sector también representa un importante reto, en tanto que diferentes factores inciden negativamente en la percepción del sector sobre la población migrante. Ante esta situación, organismos de cooperación, así como el Ministerio de Trabajo, trabajan constantemente con el sector en temas de sensibilización, talleres de inclusión, visibilización de buenas prácticas laborales y capacitación de sus empleados.

Una de las asociaciones del sector privado que más ha avanzado en este tema ha sido la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI). Con apoyo de ACDI/VOCA, Fundación Corona y Usaid, la ANDI publicó en junio de 2020 un estudio minucioso titulado *Inclusión laboral de migrantes, una apuesta del sector privado*. Este documento analiza el fenómeno migratorio desde una perspectiva de desarrollo del sector privado, aterrizado en el caso colombiano y en la oportunidad para la productividad nacional. Asimismo, ofrece una descripción de casos de éxito empresariales en inclusión laboral por medio de su Modelo de Empleo Inclusivo (MEI), del *Informe Nacional de Empleo Inclusivo* (INEI), y de un recuento de los beneficios de la inclusión laboral de migrantes para los empresarios colombianos.

Es por ello por lo que el directorio ha significado un importante promotor de la inclusión de la población migrante, señalando las barreras que usualmente atraviesa este segmento de trabajadores y promoviendo las buenas prácticas que representantes del sector privado, como Dugotex, Claro Colombia, Sierra Nevada, Compensar y la Fundación Carvajal, han empezado a impulsar.

Otros esfuerzos de la ANDI por promover el empleo inclusivo tienen que ver con la línea de emprendimiento, a partir de la visibilización de 220 emprendimientos de migrantes y refugiados en Colombia. Con iniciativas como esta, la ANDI ha “logrado fortalecer 50 emprendimientos, acompañar 73 procesos de compras inclusivas, movilizar \$1 000 millones en compras y vincular a 30 empresas inclusivas” (ANDI, 2020a).

En la misma sintonía, la iniciativa de Acnur “Somos Panas Colombia” ha resultado ser una de las campañas de solidaridad de mayor impacto en el país, dado que desde el 2017 ha logrado importantes ampliaciones de las oportunidades de vinculación para venezolanos en el sector empresarial. Frente a los empresarios que quieren contratar personal venezolano, pero no saben cómo o temen infringir la ley¹⁶, la *Guía para empleadores sobre la contratación de refugiados* (SPC, 2020a) ha facilitado el reconocimiento de los mecanismos de contratación.

Por otra parte, la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), mediante la iniciativa

16. A su vez, “Somos Panas” ha facilitado otras vías de reconocimiento legal para la población, mediante el desarrollo de una guía para solicitar la condición de refugiado en Colombia (SPC, 2020b).

Migración Productiva, ha apoyado la intención de migrantes y retornados de formar emprendimientos, crear empresas y fortalecer los procesos autónomos mediante el acompañamiento técnico y experto, y a través del robustecimiento de redes de contactos, la capacitación en temas culturales y normativos de Colombia, el acceso a financiación y el apoyo para el crecimiento. Los requisitos para acceder a la iniciativa son:

- ▶ **Ser mayor de edad.**
- ▶ **Contar con PEP vigente. Tener registro mercantil renovado. Contar con al menos un migrante o retornado entre los socios de la empresa o en cabeza de la representación legal. Estar registrado en la jurisdicción de la CCBC. Contar con servicios o productos innovadores y con impacto social.**

Actores igualmente relevantes del sector privado relacionados con la integración socioeconómica son las entidades de la seguridad social, como las empresas promotoras de salud (EPS) y las cajas de compensación (CCF) para trabajadores y sus familias. Estos actores son clave en el acceso a trabajo, salud y otra serie de servicios de la seguridad social, por lo cual su intermediación permite a los trabajadores, afiliados y beneficiarios un goce de los derechos fundamentales, así como de subsidios y servicios complementarios e integrales.

Un ejemplo de lo anterior es Compensar. Además del reconocimiento de la documentación disponible para los migrantes venezolanos en sus bases de datos para la afiliación en salud, como el PEP y PEP-RAMV, Compensar

ofrece servicios de intermediación en su Agencia de Empleo, capacitación en habilidades, y dispone de una ruta especializada de apoyo en temas de empleo, emprendimiento, proceso de bancarización, afiliación al sistema de seguridad social, obligaciones de los trabajadores, entre otros (ANDI, 2020b, p. 77).

Si bien es obligación del Estado la promoción de la afiliación al Sistema de Seguridad Social, a la fecha se consta de una tasa de afiliación crítica entre la población migrante, lo cual se traduce en la asunción de un mayor riesgo financiero para el Estado y para las entidades prestadoras de servicios. De acuerdo con cifras del Ministerio de Salud y Protección Social, a corte de septiembre de 2018, solo el 3 % de la población migrante en Colombia se encontraba afiliada: 35 548 al régimen contributivo y solo 7 589 al régimen subsidiado (DNP, 2018, p. 47). De esta manera, la realización de procedimientos médicos incurría en enormes gastos (830 523 pesos per cápita) para los entes territoriales, así como para el sistema central.

Además de lo anteriormente señalado, los esfuerzos que entidades como el Servicio Público de Empleo y el Ministerio de Salud pueden adelantar con las entidades privadas son fundamentales. Según las entrevistas realizadas, los diferentes actores sostienen que las EPS e IPS requieren de mayores capacidades técnicas e informativas, para dar a conocer e incluir en sus sistemas de gestión de la información los diferentes documentos y permisos que por decreto garantizan la inscripción a los regímenes del SGSSS y el goce de los servicios de salud, según los planes de beneficios.

De forma similar, las entidades financieras, que ocupan un rol importante en el engranaje de la integración socioeconómica, presentan otra barrera para la población regular que ingresa al sector formal. Diferentes fuentes manifiestan que, por distintas razones, algunas entidades bancarias se niegan a ofrecer servicios a la población migrante, aun si esta cuenta con su documentación y permisos en regla. Factores socioculturales como la xenofobia, si bien son persistentes, pueden ser solo algunos de los elementos que inciden en este ámbito.

Siguiendo a Ricardo Castillo (2020), asesor jurídico de la Asociación de Migrantes de Venezuela (Asovenezuela), a esto debemos agregar que las entidades bancarias pueden especular sobre el riesgo financiero que esta población, aparentemente volátil y pendular, puede representar si se diera un acceso directo a productos financieros como créditos, préstamos o apertura de cuentas. Pero, sin el acceso a estos productos, los migrantes venezolanos que deseen y puedan ingresar a una oferta laboral experimentarán mayores dificultades para atravesar la etapa inicial de estabilización.

Ejemplos como estos, de los sectores salud, seguridad social, financiero, entre otros, evidencian la relevancia de los actores del sector privado para garantizar la integración socioeconómica de la población migrante en Colombia. No obstante, las múltiples barreras que se presentan para ampliar la cobertura de las afiliaciones, para flexibilizar los criterios de selección y vinculación, para sensibilizar a las directivas y personal, para tecnificar el reconocimiento de los permisos y documentos disponibles para

los migrantes, o simplemente para cotizar un servicio de internet o de telefonía celular a nombre propio, suponen obstáculos inmediatos y cotidianos que ralentizan el goce pleno de derechos. Es por ello por lo que es clave el trabajo interagencial de capacitación, tecnificación y sensibilización que otros actores puedan ofrecer, además de la visibilización y celebración de las iniciativas de inclusión.



4. Asociaciones de migrantes y sector sindical

A continuación, se resumen los objetivos y las líneas de acción de algunas asociaciones y organizaciones sin ánimo de lucro, formadas exclusivamente por migrantes venezolanos y/o retornados colombianos y que, en el marco de la crisis humanitaria de Venezuela o, en algunos casos, previa a esta, se establecieron con el fin de servir de instancias de intermediación, representación y organización de los migrantes en las principales ciudades de acogida del país.

Se debe tener en cuenta que a continuación se resumen solo algunas de las asociaciones más visibles, de acuerdo con un criterio temático (que se enfoquen en los derechos laborales de los migrantes y en la resolución de conflictos relacionados) y al reconocimiento que los mismos migrantes que acuden al CJPUJ han notificado.

La Fundación Colombo Venezolana (Fundacolven) es una organización que

opera desde el 2015 en Bogotá, a través de dos líneas de acción principales: ayuda humanitaria e inclusión laboral. Desde entonces, ha desarrollado esfuerzos para crear una base de datos de migrantes en condición de trabajar y, a su vez, formar una incipiente bolsa de empleo con vacantes de diferentes empresas, la cual cuenta con autorización como prestador del SPE. Para poder acceder a la base de datos, los migrantes deben contar con una condición regular de permanencia en el país, de manera que se facilite el proceso de contratación que Fundacolven acompaña.

Es de destacar que la fundación adelanta otras tareas, como: capacitación a emprendimientos; fomento para el conocimiento de los derechos entre la población; sensibilización al sector empresarial frente a los recursos jurídicos para la contratación legal de trabajadores migrantes y refugiados; concientización sobre normativa; y visibilización de vacíos jurídicos, como el estatus laboral de los refugiados en el país.

Asovenezuela, constituida legalmente en el 2017, trabaja en pro de la población venezolana en Colombia a través de la gestión, el trámite, la consecución y la promoción de los derechos de los migrantes en el país. Adicionalmente, apoya la asistencia, el diseño y la consultoría de emprendimientos de y en favor de la población, y ofrece la intermediación y representación de migrantes ante instancias como organismos, gremios e instituciones, desde los campos del derecho público y el derecho privado. De acuerdo con el sitio web de la Asociación, también se ofrecen espacios de conciliación

entre migrantes a través del Centro de Conciliación de la Asociación Migrantes de Venezuela, que busca la resolución alternativa de las disputas y la construcción de una cultura de paz.

Ávila Monserrate es una organización autónoma de migrantes y exiliados venezolanos en Colombia, que tiene como campo de acción la investigación y la difusión de la información sobre la migración venezolana en Colombia. Entre sus líneas de trabajo, se destaca la formación de los liderazgos democráticos¹⁷, el fomento de la expresión artística y creativa, y la gestión de eventos de difusión sobre el fenómeno migratorio y la integración. Adicionalmente, la organización se ha encargado de emitir boletines periódicos y análisis, desde un enfoque macropolítico y de las relaciones internacionales. Mediante alianzas investigativas con universidades y fundaciones, ha producido informes relacionados con la integración socioeconómica de los migrantes en Colombia, tales como el documento *Migrantes en Colombia: integración sin discriminación*, o el informe *Horizontes de la emigración venezolana: retos para su inserción laboral en América Latina*.

La Colonia Venezolana en Colombia (Colvenz) es una corporación que busca la integración social, cultural y económica de la población venezolana en Colombia, mediante vínculos con entidades públicas, privadas y del sector cooperación. Parte de las acciones que la corporación desarrolla, incluye la recepción de problemáticas y solicitudes

17. Según información brindada por los miembros de Utraven.co, esta organización sindical se encuentra en diálogos con Ávila Monserrate para gestionar a futuro un proyecto de apoyo a emprendimientos de venezolanos en Colombia.

de la población para el enrutamiento y la gestión ante diferentes entidades, con el fin de encontrar soluciones benéficas. Asimismo, se busca presentar la creación de emprendimientos sociales y culturales, hacer seguimiento a las situaciones de violación de derechos o desigualdades, y coadyuvar al reintegro de ciudadanos venezolanos a su país de origen. Valga mencionar, adicionalmente, que Colvenz ha gestionado alianzas con organizaciones como ACDI/VOCA y ha recibido el apoyo de Acnur, acreditándose como uno de los miembros de la plataforma GIFMM en Colombia.

Participación sindical

Es imprescindible mencionar el caso más representativo de la participación de la población migrante en el sector sindical. La Unión de Trabajadores Venezolanos y Colombo-Venezolanos (Utraven.co) es una organización sindical constituida en abril de 2018, que tiene por principios regentes “la defensa permanente y consecuente de los derechos laborales, la creación de bienestar individual y colectivo, y el desarrollo del país, propiciando [...] la reconstrucción del tejido social y las relaciones de confianza y apoyo entre los migrantes venezolanos en Colombia” (López, 2020, p. 3).

De acuerdo con Nidia Tarazona, miembro del Comité Ejecutivo y Secretaria Nacional de Migración de la CGT¹⁸, Utraven.co nace del acompañamiento que esta organización viene desarrollando desde el año 2017

18. La CGT es una organización sindical de tercer grado, que agrupa y representa a un 39 % de los sindicatos y federaciones del país, cubriendo un total de 543 251 trabajadores, según el Censo Sindical de 2017 (Ministerio de Trabajo, 2018).

en los aspectos de formación sindical, organización e interlocución con actores del sector público en Colombia.

La idea de conformar una organización sindical de migrantes en el país surge del reconocimiento de las necesidades de la población, sumado a los esfuerzos por sintonizar las formas de hacer sindicalismo, existentes tanto en Colombia como en Venezuela (López, 2020). Es así como la iniciativa de la CGT de involucrar a los trabajadores migrantes, en conjunto con la federación sindical venezolana Únete y con el Sindicato del Ministerio de Relaciones Exteriores, ha constituido una apuesta en varias vías.

Por un lado, le ha permitido a la CGT innovar y ampliar sus sectores de incidencia y de representación, esfuerzo que desde las alianzas previas con la OIM a través del Centro de Atención al Migrante de la CGT (Ciami), ha posibilitado la generación de instrumentos de formación e información para migrantes en el área laboral. Y, por otro lado, ha abierto canales de comunicación directos entre los trabajadores migrantes y las instancias de negociación con el Gobierno nacional y con las entidades del Estado, tales como el Ministerio de Trabajo, Cancillería y Migración Colombia; plataformas de interlocución con las que normalmente no cuentan todas las asociaciones de migrantes.

A partir de estos espacios, se ha consolidado un proceso que, según Tarazona, constituye una experiencia única en su tipo a nivel continental. Es así como la CGT es “la única de las centrales en Colombia que tiene el tema

migratorio en sus acciones de soporte social y reivindicación de derechos” (López, 2020, p. 5). De igual manera, a través de la organización Alternativa Democrática Sindical de las Américas (ADS), ha surgido la posibilidad de replicar la experiencia de Utraven.co en otros países de la región (Rubio, 2020).

Las principales tareas de la organización, entre otras, se centran en:

- ▶ Asesoría y acompañamiento en regularización migratoria.
- ▶ Fortalecimiento de capacidades y competencias básicas en materia de vinculación al sector empleo.
- ▶ Asesoría jurídica gratuita (más no acompañamiento legal en profundidad). Elaboración de derechos de petición.
- ▶ Capacitación de la población en derechos y recursos jurídicos. Análisis y recopilación de información vocacional sobre el flujo migratorio en diferentes ciudades. Representación de la población ante instancias de negociación con el Gobierno nacional, desde la plataforma sindical.
- ▶ Atención de requerimientos y remisión.
- ▶ Evaluación y diseño de propuestas regulatorias en el campo de las políticas públicas sobre migración y trabajo.
- ▶ Difusión de la normativa laboral y de los derechos y deberes de los trabajadores migrantes en Colombia.
- ▶ Diseño e implementación de actividades culturales, deportivas y sociales de integración.

3.

Identificación de conflictos, vulnerabilidades y desprotección de la población

Focalización de la muestra

Teniendo en cuenta que desde el año 2018 el Consultorio Jurídico de la Pontificia Universidad Javeriana (CJPUJ) realiza acompañamientos en asesoría jurídica a migrantes venezolanos en el tema de Derecho Laboral y Seguridad Social, a partir del momento y hasta la fecha se celebran dos convenios interinstitucionales para la atención al migrante: el convenio de febrero de 2020 con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y con la Corporación Opción Legal; y el acuerdo para la recepción de las remisiones de parte de organizaciones de la sociedad civil, como Fundacolven y de la Fundación Atención al Migrante (FAMIG).

Bajo esta figura de trabajo asociado, el CJPUJ recibe casos semanalmente, con el objetivo de realizar acompañamiento y asesoría jurídica. Cabe destacar que las asesorías brindadas pasan por un filtro de vulnerabilidad para ser aceptadas. En este sentido, se tienen en cuenta tres variables sobre la vulnerabilidad social de los sujetos que se atienden:

1. Una variable económica que contempla la capacidad de pago, en la cual las categorías socioeconómicas

del estrato (1 y 2) y la vinculación al Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) son garantes del cumplimiento del filtro.

2. Bajo el Programa de Asistencia Legal para personas con necesidad de protección internacional de Acnur, se remiten casos de personas que soliciten protección internacional o que requieran acompañamiento, como refugiados o perseguidos políticos.

3. Se tienen en cuenta a quienes necesiten asesoría para el acceso a salud y protección social, que son los casos remitidos por Fundacolven y Famig.

A partir del recuento de todas las solicitudes, el CJPUJ y el Semillero de Investigación del Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Javeriana construyeron una matriz, con el doble objetivo de recopilar de forma organizada la información y de proponer un análisis de las solicitudes sobre conflictos laborales y acceso a la seguridad social. De acuerdo con el triple filtro de vulnerabilidad que se establece en la recepción de casos, los remitidos por Acnur y Opción Legal constituyen la fuente primaria de las solicitudes, seguida de las que recibe en sí mismo el

Consultorio Jurídico y, en tercer lugar, las remisiones de Fundacolven y Famig, que llegan en una menor medida.

De esta matriz, se contemplaron 340 casos que se registraron entre el 6 de marzo de 2020 y el 28 de octubre del mismo año. Estos casos se organizaron a nivel cuantitativo y estadístico; posteriormente, se examinaron las aristas cualitativas de aquellos datos,

(contenido de los casos) según la distribución en variables demográficas, por medio de una nueva matriz.

En la matriz resultante de la sistematización de los casos, el Consultorio Jurídico, de la mano con los colaboradores externos de la OIT, realizó una segunda ronda de contactos en la que les preguntó a los solicitantes:

► **Género**

► **Edad**

► **Último nivel educativo alcanzado (y tipo de programa, de ser técnico o universitario) Situación migratoria**

► **Locación de residencia (departamento, ciudad, localidad)**

► **Situación(es) laboral(es) en Colombia**

► **Afiliación a seguridad social**

► **Campo de trabajo u ocupación**

► **Tipo de contrato o vinculación**

► **Posible afiliación a centrales obreras, sindicatos y/o asociaciones**

► **Acción jurídica realizada por el consultorio Estatus de la acción al momento del segundo contacto**

De este modo, no solo se procuró el análisis cuantitativo de los datos escrutados, sino también uno cualitativo que contempló tendencias y redes semánticas, desde las cuales fuese posible estudiar variables que se encuentran distribuidas de forma irregular.

Antes de ejecutar cualquier análisis, el equipo de colaboradores externos realizó un sondeo a los practicantes encuestadores, sobre los patrones observables durante la primera tanda de entrevistas estructuradas. Dentro de las percepciones que surgieron de manera repetitiva, se encuentran: la dificultad

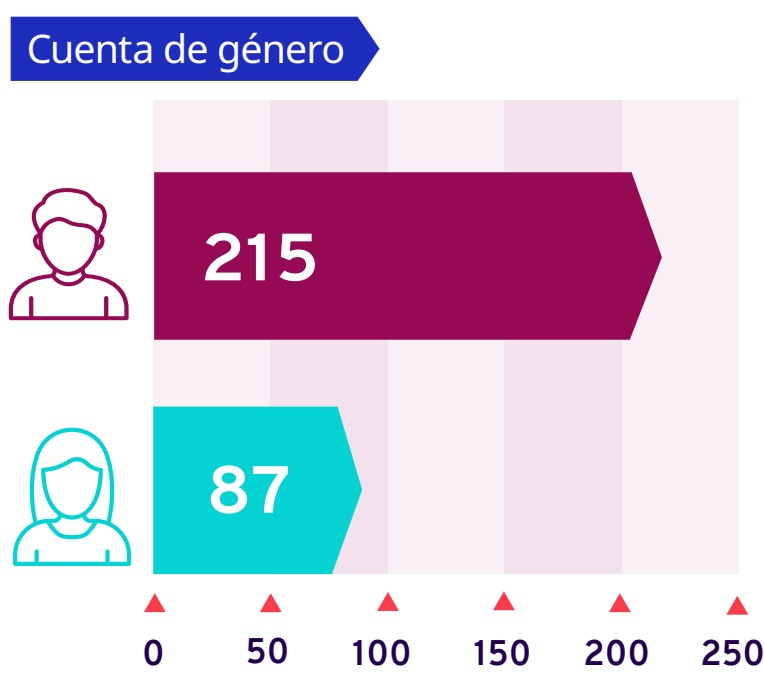
para acceder a trabajos por falta de la documentación requerida, casos reiterativos sobre VBG (con especial mención en los embarazos), la pérdida de plazas de trabajo provocada por el brote de COVID-19. Además, sobre la frecuencia de conflictos laborales, se anotó con mayor preponderancia la terminación de los contratos o acuerdos sin justa causa, debido a los recortes ocasionados por el cierre comercial durante las cuarentenas decretadas o por situaciones de salud contingentes (como el estado de embarazo). Estas hipótesis fueron confirmadas en mayor o menor medida.

En cuanto a aspectos como la regularización, se pudo establecer que, de los 340 casos, solo 84 tienen PEP o están en trámite de tenerlo, es decir, solo el 25 % de los casos de la matriz. De esos, cuatro tienen o buscan tramitar el PEPFF, y uno el PEP-RAMV. A

su vez, el 35 % de los casos presenta su situación migratoria como irregular; el 11 % tiene o está intentando tramitar un salvoconducto SC-2 y el 6 % tiene cédula colombiana o venezolana; adicionalmente, cuatro casos tienen nacionalidad colombiana.

Aspectos demográficos

Figura 1. Distribución por género de los solicitantes ante el CJPUJ.

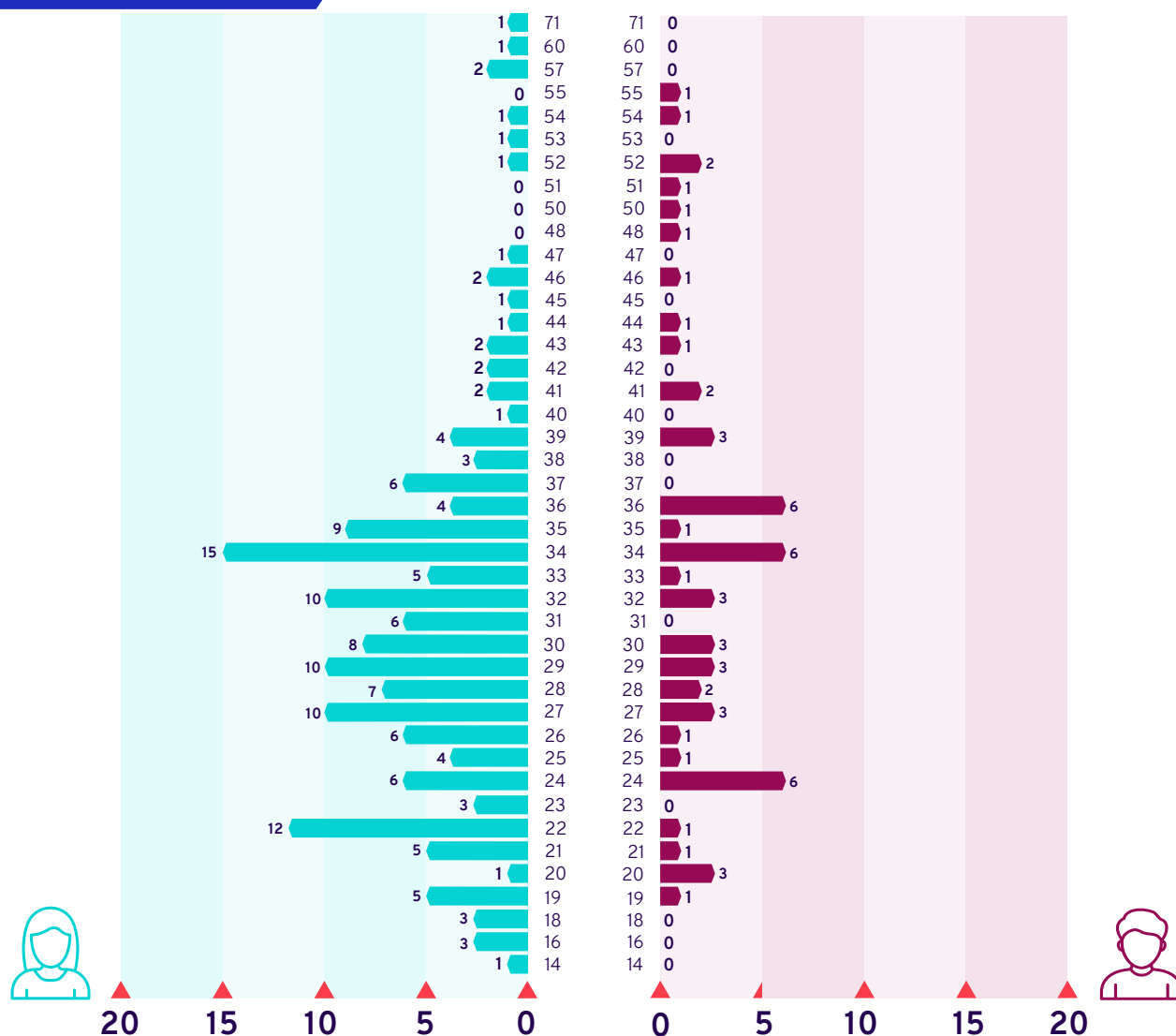


Fuente: elaboración propia.

En la Figura 1, podemos observar que el 71 % de las personas que accedió a la atención en el Consultorio fueron mujeres, cifra que dista radicalmente de las cifras más actuales que se tienen sobre la migración en Bogotá. Según la plataforma R4V (a corte de junio de 2020), el 49,38 % de la población migrante en la capital son mujeres y, el 50,62 %, hombres. Por otro lado, aunque las distancias son más cortas, las cifras de Migración Colombia para la entrada de venezolanos en el 2020 muestran que, de 311 452 entradas reportadas en puestos fronterizos, el 52 % representa a mujeres, frente a un 48 % de hombres. En este sentido, y como pudimos corroborar en una entrevista realizada a la Directora de Asuntos de Género de Utraven.co, el porcentaje de mujeres que acude a ayudas o a contactos con organizaciones es significativamente mayor que el de los hombres.

Figura 2. Distribución de solicitantes ante el CJPUJ, entrecruzando las variables edad y género.

Edad por género



Fuente: elaboración propia.

En la Figura 2, podemos observar la distribución etaria de los casos de la matriz, correspondiente con las características del flujo migratorio general, que tiende a las edades laboralmente activas. Resaltamos, sin embargo, que subsisten edades no laborales, aunque en menor medida (14 y 71 años), que presentan actividades laborales y conflictos relacionados con lo laboral.

Sobre el pico etario más alto de la muestra (34 años), segmento que se encuentra en una edad óptima laboral, el 54 % se encuentra desempleado, el 11 % trabaja en negocios pequeños, el 4 % en industrias grandes y por igual como trabajador independiente; el 14 % vive de las ventas ambulantes y el mismo porcentaje aplica para la actividad de reciclaje.

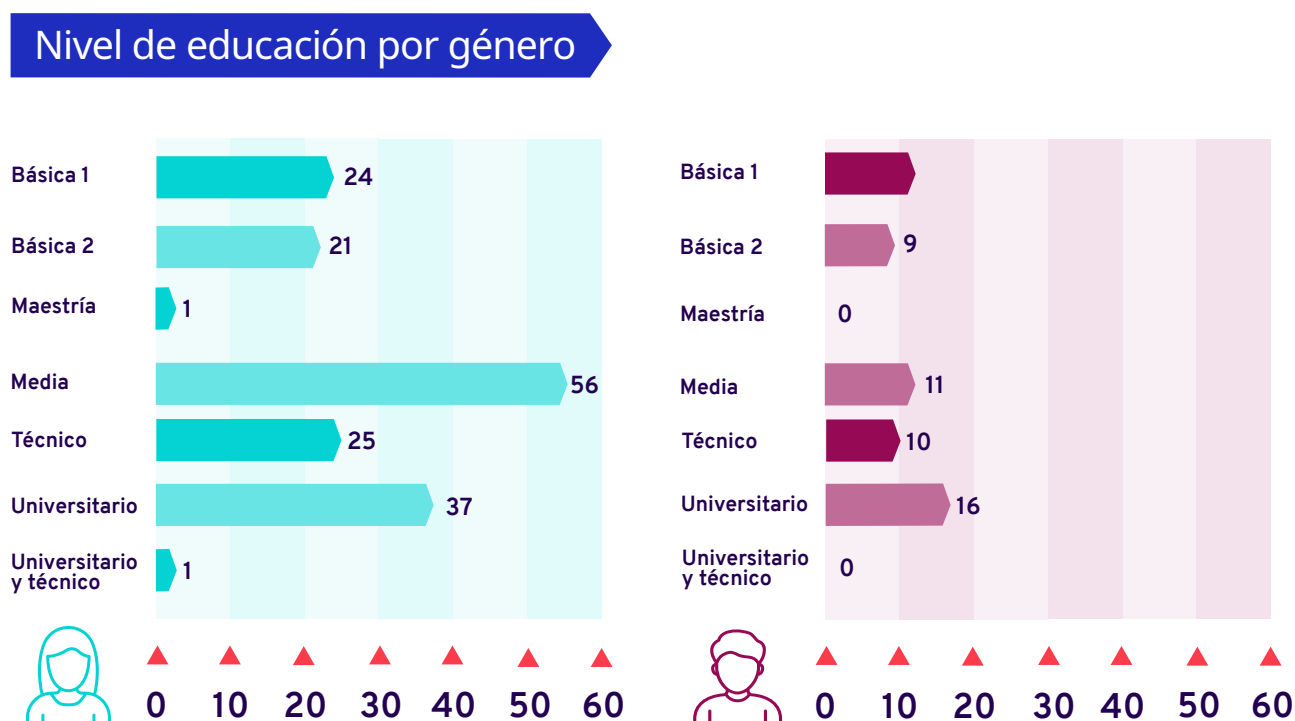
También es importante rescatar que, guardando las proporciones, las mujeres en general tienen un nivel más bajo de estudios que los hombres, correspondiendo para cada nivel:

Básica 1: 15 % mujeres y 19 % hombres
 Básica 2: 13 % mujeres y 16 % hombres
 Media: 34 % mujeres y 19 % hombres
 Superior:

técnico: 15 % mujeres y 18 % hombres
 universitario: 22 % mujeres y 28 % hombres
 técnico y universitario: 1 % mujeres
 maestría: 1 % mujeres

Como se puede observar, el pico de nivel educacional de las mujeres se da en la educación media, mientras que en los hombres es en el título universitario.

Figura 3. Distribución de solicitantes ante el CJPUJ por nivel educativo.



Fuente: elaboración propia.

Cabe resaltar que para el sistema nacional de educación en Venezuela, la educación media cuenta con un componente de educación diversificada y profesional, en el cual se ofrece una formación técnica-vocacional en saberes, como: la conservación y mantenimiento de maquinaria, competencias básicas para realizar el control de producción y calidad del ramo de la producción, el desarrollo de proyectos de producción, principios de informática, entre otros, de modo que existen especialidades, como ciencias o contabilidad, que son aprendidas desde la escuela media.

Desde el análisis de redes semánticas realizado con la herramienta de análisis textual simple, TextStat, se pudo encontrar que, de los 53 casos que cuentan con un título universitario, solo uno manifestó tener un trabajo relacionado con su profesión; el 40 % se encuentra desempleado; el 21 % tiene trabajos en tiendas o negocios comerciales pequeños, en donde es preponderante el contrato verbal; cerca del 10 % se dedica a las ventas ambulantes o plataformas de domicilios; alrededor del 5 % de las mujeres ha conseguido trabajo en la economía del cuidado; el 8 % posee un trabajo técnico en alguna industria o fábrica, incluyendo servicios de vigilancia; el 20 % tiene formación en administración; el 15 % de los profesionales son abogados y el 5 % ingenieros; y el 10 % cuenta con formación en educación (inicial, integral u otros).

Para el caso del nivel técnico de educación, la situación es similar en términos de la no concordancia laboral con su título superior. El 60 % de los casos se encuentra desempleado; el 17 % se dedica a las ventas ambulantes; el 5,7 % está empleado como operario en industrias o fábricas; con el mismo porcentaje, están los trabajadores de negocios pequeños y domiciliarios; finalmente, con el 3,5 % hay trabajadores informales y, con el mismo porcentaje, empleadas domésticas.

En complemento con los datos ofrecidos por la muestra, es de resaltar que Cuso International (2020) realizó una comparativa del promedio de horas de trabajo entre hombres y mujeres migrantes, frente a las horas trabajadas por sus pares nacionales. Cifras como las siguientes evidencian el riesgo de explotación laboral y la desatención de los derechos de los trabajadores por parte de sus empleadores. Incluso, dan cuenta de la necesidad de muchos migrantes de extralimitarse en carga laboral para cubrir sus necesidades básicas y las de sus familias:

Tabla 2. Comparativa de horas trabajadas a la semana en relación con el salario promedio en hombres y mujeres migrantes, vs. hombres y mujeres no migrantes.

	Promedio de horas remuneradas semanalmente	Promedio de ingresos mensuales fruto del trabajo
Hombres migrantes	51	\$1.003.233
Hombres no migrantes	47.7	\$1.230.000
Mujeres migrantes	42.5	\$785.814
Mujeres no migrantes	37.0	\$1.072.000
Horas de trabajo semanal según art. 161 del CST.	48.0	
Salario mínimo mensual legal vigente 2020		\$828.116

Fuente: elaboración propia con base en datos de Cuso International (2020) y de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH - DANE) para 2019.

Sobresalen datos que apuntan a una insuficiencia del mercado laboral nacional para proveer una jornada de trabajo equilibrada, y una remuneración justa a un flujo migratorio masivo que representa una fuerza laboral mayúscula, incluso con índices medianamente altos de formación académica y de competencia profesional.

Parámetros de selección de la muestra para grupos focales

Tras haber analizado los casos individual y grupalmente, a partir de su distribución en la matriz, se determinó que, para seleccionar la muestra de los grupos focales y de las entrevistas semiestructuradas a profundidad, se tomaría un consolidado de 83 casos de la matriz que fueron relevantes por las características de sus casos particulares, en cuanto a género, situación migratoria y actividad económica/laboral. Estos usuarios fueron nuevamente contactados¹⁹.

19. De los 83 casos, 40 respondieron que deseaban participar en los grupos focales y entrevistas a profundidad.

Entre los aspectos relevantes, se incluyen: personas que representen todos los niveles educativos, que representen cada uno de los géneros para tener en cuenta, que resalten por el tipo de conflicto laboral por el cual acudieron al consultorio (teniendo en cuenta los tipos de conflictos frecuentes: despido sin justa causa; falta de pago en salarios, liquidaciones, prestaciones, cesantías, conflictos basados en género, discriminación, entre otros). También, se tuvo en cuenta una representación de todos los tipos de situación migratoria presentes en la matriz, el tipo de actividad económica que realizan y la frecuencia en la que son repetidos distintos casos.

Estos grupos se desarrollaron vía comunicación telefónica grupal o a través del uso de plataformas de comunicación virtuales, como Zoom o Google Meet, según la posibilidad de acceso por parte de los entrevistados. Cada grupo contó con un cuestionario previamente diseñado, de acuerdo con el tipo de casos concentrados y, logísticamente, propició la participación de todos los presentes, mediante el intercambio de experiencias personales y de opiniones que profundizaron en las causas y los efectos de sus respectivos casos.

Análisis de los grupos focales

Datos demográficos

De acuerdo con la información consignada, la muestra seleccionada para los grupos coincide con las tendencias de localización,

haciendo de Soacha, Suba y Bosa los principales lugares de residencia y/o desempeño de actividades laborales de los entrevistados. Sobre el lugar de residencia, se pueden hacer algunas anotaciones que son relevantes para analizar el nivel de vida de la población migrante en condiciones de vulnerabilidad.

En primer lugar, muchos de los arrendadores de las viviendas han observado una ventaja en el arriendo de las propiedades por habitaciones a las familias venezolanas, con el objetivo de sacar un mejor provecho del espacio de los bienes inmuebles. De este modo, es común observar el modo de vida multifamiliar en una misma vivienda, que puede dividirse en pisos o habitaciones por núcleo familiar, con algunos espacios compartidos, como cocinas, baños, salas y comedores. En respuesta a esta estrategia, las familias venezolanas han sabido contrarrestar las dificultades de tener viviendas multifamiliares, llenando los cupos con varios núcleos de una sola familia, en línea matrilineal o patrilineal (sin tener una tendencia clara sobre el género del linaje en vivienda), dependiendo de quiénes hayan migrado. Es común encontrar cuñados, suegros, primos y amigos compartiendo las viviendas, de modo tal que la convivencia se haga más llevadera.

También se resalta que las trayectorias migratorias suelen incluir más de un núcleo familiar: muchas veces se migra con hermanos o primos. Parece ser que el inicio de estas trayectorias migrantes de familias se da con un primer acercamiento de una persona o núcleo (a veces incompleto: dejan a

los hijos en Venezuela mientras logran un asentamiento) y, una vez existen condiciones más o menos estables de vivienda, alimentación y recursos, se establecen los mecanismos para que migren más miembros de la familia en cuestión, y se dé el reagrupamiento. A la luz de la investigación, este dato no es menor, ya que esta cadena familiar de cooperación también funciona para la obtención de plazas de trabajo, casi siempre informales.

En segundo lugar, un rasgo que resalta es que el nivel educativo, si bien no es garantía para obtener un trabajo acorde, entre otras cosas porque las entidades desconocen los títulos cuando no han sido apostillados (proceso altamente “confuso”, “demorado” y “costoso”, según la muestra), sí parece ser un determinante sobre el tipo de trabajo que se tiene. Se observó de manera repetitiva que aquellas personas que cuentan con un nivel profesional y técnico-superior tienen cargos más estables y, en general, son mejor remunerados, mientras que aquellas personas que tienen niveles de educación en los que no se supera la educación media o secundaria, suelen obtener ingresos de las ventas informales, trabajos menos estables o incluso no tener ingresos.

Podemos aventurar una hipótesis sobre el nivel de confianza en la institucionalidad y el nivel educativo: este suele ser directamente proporcional, lo cual indicaría un mayor acercamiento a los procedimientos que conceden documentos de regularización de quienes tienen mayores niveles educativos y, también, una mayor comprensión de las implicaciones

de cada trámite y documento, en comparación con los niveles educativos más bajos que, consecuentemente, poseen mayor desconfianza y desconocimiento, o menores niveles de capital destinado para este tipo de procedimientos. A su vez, hay una mayor probabilidad de que las personas con mayores niveles académicos también hayan tenido mayores niveles económicos en Venezuela, aspecto que les permitió solicitar documentos, como el pasaporte en vigencia, en el momento de ingresar a Colombia, o alguna de las visas reconocidas por el Estado para los migrantes y refugiados venezolanos; aspecto que facilita determinadamente la regularización y posterior estabilización.

En tercer lugar y teniendo en cuenta el alto número de casos de irregularidad en la muestra del Consultorio Jurídico (y en general de la población venezolana en Colombia), se entiende que muchas de las personas no tienen acceso a servicios informáticos o a tecnologías enfocadas y, por tanto, se vulnera el derecho a la información. Este dato no es menor, cuando observamos que el general de la población entrevistada y registrada en el consultorio tiene hijos, y que, de hecho, tramita sus solicitudes en el consultorio porque desea mejorar la situación de sus congéneres, debido a que, durante el año, estos menores no han podido acceder a las clases virtuales, como exigen los protocolos de las instituciones educativas públicas ante la contingencia por la pandemia; o, en una medida mínima, las personas tramitan sus solicitudes por no tener las facilidades económicas para costear un servicio de internet wifi y realizar estos procesos de forma autónoma.

En contrapeso a este limitante, encontramos que existen diferentes estrategias para el acceso a este derecho, que pasan desde la programación previa de los días que necesitan tener datos, y comprar una *Sim Card* con acceso a estos, y la alianza entre los habitantes de las viviendas para compartir y poder costear un mismo servicio; hasta la tercerización del pago, acudiendo al nombre y cuenta de los arrendadores, para poder tener acceso a cuentas bancarias y vida crediticia y, así, pagar el servicio mensual.

El acceso inestable a servicios de internet también demuestra, en segundo plano, las limitaciones financieras que presenta esta población. Con esto, queremos exaltar las dificultades que presentan los migrantes para abrir cuentas bancarias, acceder a una vida crediticia y adquirir diferentes tipos de servicios.

En cuarto lugar y especialmente durante las cuarentenas y las épocas de lluvia, teniendo en cuenta la gran cantidad de personas empleadas en ventas informales, comercios y atención al cliente, muchos de los hogares reciben menos ingresos, lo cual les hace priorizar gastos, en algunos casos, reduciendo la cantidad de comidas de su dieta diaria, dejando de lado el pago de servicios o la compra de otros bienes, como ropa o implementos de salud y medicamentos, para suplir deudas de mayor urgencia. Frente a estas necesidades, la ayuda humanitaria sigue siendo la prioridad en los hogares migrantes que tienen especial tendencia a la vulnerabilidad.

Grupo A: género

La participación de las mujeres ha sido una variable importante, teniendo

en cuenta que suelen acudir a los mecanismos de ayuda e información más que los hombres. En ese sentido, un hallazgo de sumo interés es que parece que el modo en el que llegan los casos y las solicitudes a las organizaciones es gracias al “voz a voz” de las relaciones tejidas entre las mujeres migrantes, en especial entre amigas y familiares. Se trata entonces de una dinámica muy interesante sobre la relación organizaciones-población migrante, en el sentido de la efectividad y el conocimiento de las organizaciones para toda la población de migrantes.

Por otro lado, también resaltamos que la variable del cuidado es la causa principal por la cual se remiten casos al Consultorio. Cuando preguntamos la razón de haberse acercado al Consultorio Jurídico, la mayoría de las personas entrevistadas y de grupos focales afirmó estar preocupada por la regularización de algún familiar, principalmente hijos y secundariamente cónyuges u otros miembros de la familia. De la misma manera, también se resaltan solicitudes por cuestiones de salud, en especial sobre pediatría y maternidad.

Para las mujeres migrantes, el trabajo del cuidado ha significado la apertura de oportunidades laborales bajo contratación particular, en enfermería de la tercera edad, de infancia y/o trabajo doméstico. Al entrevistar a varias mujeres dedicadas a estos oficios, ninguna de ellas manifestó tener inestabilidad laboral en estos trabajos, en los cuales dijeron tener más de un año de oficio. Sin embargo, estas labores se vieron por completo interrumpidas con el ascenso de la pandemia. Varias

de estas mujeres comentaron que no tenían contratos escritos, sino verbales, y que no se les pagaban las prestaciones, aunque no mostraban inconformidad por ello, debido a que también manifestaron que sus empleadores realizaban esporádicamente pagos extra o pagos en especie, como una compensación simbólica ante el no cubrimiento de su seguridad social.

En este grupo, no existen evidencias ni de abuso laboral ni de discriminación; al contrario, quienes se relacionan con clientes más o menos permanentes, gozan de una cercanía con sus contratantes que puede brindar a veces comodidad. Sin embargo, al momento de realizar el grupo focal, de todas las mujeres que fueron entrevistadas con este tipo de trabajo, ninguna había podido recuperar su plaza luego de la cuarentena y tuvieron que volver a subsistir de las ventas ambulantes.

Como aspecto adicional, en una de las sesiones, una mujer titulada como enfermera comentó que varios de sus antiguos compañeros en Venezuela habían logrado conseguir trabajo en hospitales para ejercer desde su profesión, pero que los tratos a los venezolanos eran especialmente precarios, en términos de horario laboral y de prestaciones. A su vez, los pacientes a quienes cuidaban mostraban rasgos de xenofobia cuando eran atendidos. Esta fue la razón por la que esta entrevistada renunció a su cargo de enfermería y empezó a dedicarse al cuidado de adultos mayores, trabajo que muchas enfermeras también obtienen al llegar a Colombia, como se ha observado similarmente en Perú y Chile.

Grupo B: situación migratoria

Sobre la situación migratoria, prepondera la irregularidad y el desconocimiento de los documentos. Se presentaron dos casos en los que los entrevistados comentaron haber pagado a terceros que habían prometido tramitarles el PEP, siendo que este proceso es gratuito en cualquiera de sus fases y circunstancias. Asimismo, el desconocimiento o negligencia por parte de entidades, como hospitales y bancos, hacia la población migrante, resulta preocupante.

Muchas de las personas insistieron en que, aun contando con el PEP, en los hospitales se negaron a atenderlos por urgencias. En otras ocasiones, comentaron que les cobraron por los servicios de urgencias y que no los dejaron salir del establecimiento hasta pagar las cuentas por hospitalización, resultando en que los familiares tuviesen que empeñar bienes para poder obtener la orden de salida.

Se obtuvo la información de parte de más de un entrevistado que manifestó que la negativa de ser atendidos en urgencias provenía de trabajadores de la seguridad privada de las IPS, en lugar del área administrativa o médica de la misma. En estos casos, pareciera que la decisión sobre quién puede recibir el servicio no es tomada con base en un juicio técnico o normativo (como rezan las circulares y directrices del Ministerio de Salud y Protección Social²⁰, sino con base en un prejuicio por parte de terceros e individuos que

20. Y principalmente en la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (art. 28), ratificada por Colombia.

muchas veces ni están capacitados en el tema, ni tienen criterios técnicos o administrativos sobre el servicio que se debe brindar a la población migrante, tenga o no permisos de permanencia.

Por otra parte, la mayoría de las personas entrevistadas afirmó no tener acceso a cuentas bancarias, bien fuera porque ni tienen el PEP ni otro documento reconocido en las bases de datos de estas entidades, o porque los bancos se niegan a atender explícitamente a migrantes venezolanos, como sugirieron varios participantes. Este aspecto limita las plazas de trabajo a las que pueden acceder, teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas exige una cuenta de ahorros para la consignación de honorarios o salarios, por lo cual los migrantes se ven limitados a trabajos informales en los cuales sea asequible el pago en efectivo.

Adicionalmente, se manifiesta una reiterada intención de permanencia a largo plazo, salvo contadas excepciones en las que las familias de los encuestados tenían intenciones de regresar a Venezuela, si bien manifestaron que existen dificultades económicas significativas, como la cotización en dólares de los pasajes de transporte a Venezuela. Teniendo en cuenta lo anterior, es importante considerar los mecanismos jurídicos de permanencia, en el sentido de que no sean ni contradictorios ni contraproducentes entre sí, como el salvoconducto, el PEP y la visa.

El salvoconducto y posterior condición de refugiado no se entiende entre la población solicitante como una medida necesariamente de protección

internacional, sino como una estrategia de consecución de derechos o beneficios de manera inmediata, incluso más eficaz que el PEP. Solo se observó un caso que afirmara haber migrado debido a persecución política, de modo tal que el resto de los casos entrevistados están tramitando el SC-2 de manera estratégica, sobre todo en los casos en los que no pueden solicitar el PEP al no contar con pasaporte o por haber entrado irregularmente al país.

Grupo C: actividad económica

El aspecto que más resalta es el cese de actividades, trabajos y oficios debido a la pandemia ocasionada por la COVID-19. Consecuentemente, quienes tenían empleos en lugares como restaurantes, pequeñas y medianas empresas, cuidado de personas y vigilancia, fueron despedidos y se vieron obligados a incurrir en la economía informal callejera. Sin embargo, esta no es una actividad menos hostil, debido a que las cuarentenas han afectado el flujo de personas en las calles, así como la percepción del riesgo sobre los productos que circulan en el espacio público. Un aspecto de interés es que ningún entrevistado manifestó tener problemas con las autoridades policiales, pero sí manifestaron sufrir xenofobia, tanto con los clientes como con otros vendedores en las zonas en donde ejercían esta actividad.

Otro hallazgo de las trayectorias migrantes es el conducto económico que siguen algunos migrantes una vez llegan a Colombia, sin contar ni con el respaldo de algún conocido, ni con un trabajo asegurado. Estas personas suelen emplear sus pocos ahorros para

la compra de insumos o productos que venden informalmente. Cuando no tienen esta posibilidad, es común que soliciten ayudas o donaciones. Estas parecen ser actividades transitorias hasta que consiguen trabajos más estables, en los cuales prepondera la participación en negocios pymes o las labores de cuidado. Pareciera ser que el próximo estadio de trabajo es uno que les asegure a las personas y a sus familias el acceso a algún sistema de salud, e ingresos suficientes para generar una base de ahorros.

Aunque desde la observación simple es posible advertir que el trabajo más común de la población migrante de Venezuela se realiza a través de las plataformas de domicilios, de toda la muestra de 340 casos solo se presentaron tres personas con este oficio. Esta particularidad nos invita a revisar antecedentes investigativos. Un estudio aplicado a ‘rappitenderos’ o trabajadores domiciliarios que emplean la aplicación móvil Rappi, encontró que la mayor parte de la población es cabeza de hogar, pertenece a los estratos socioeconómicos 2 y 3, y no cuenta con afiliación al SGSSS. Del porcentaje con algún tipo de afiliación, se obtuvo que la mayor parte pertenece al régimen subsidiado, y solo el 6,6 % cotiza a pensión y el 8,8 % a ARL, a pesar de que el 36,8 % indica haber sufrido algún tipo de accidente en el trabajo (LaboUR, 2019). Estas cifras nos sugieren que estos trabajadores se encuentran dentro de la escala de vulnerabilidades, que cobija otros oficios igualmente desprotegidos.

Adicionalmente, podemos observar que existe cierta jerarquía en las actividades

económicas. Cuando se preguntó a los usuarios a qué se dedicaban al momento de perder sus empleos, muchos aseguraron que tenían que “volver a vivir de la venta informal”, o “ahora me toca salir a vender informalmente”, de modo que no es una actividad que suela hacerse voluntariamente o que se prefiera sobre otras.

Otra dinámica que resalta es el envío de dineros o remesas a los familiares en Venezuela. Aunque esta no suele ser asidua, no significa que sea menos usual. En otras palabras, si los migrantes recibieran mejores ingresos, enviarían de manera constante dineros para sostener a sus familias que permanecen en el país vecino. Por lo pronto, solamente envían remesas cuando pueden y dependiendo de sus propios ingresos. Además, ninguna de las personas que afirmó mandar dineros mencionó una cifra mayor a los \$50 000 por envío; por el contrario, se mencionó con más regularidad una cifra entre \$10 000 y \$20 000, aspecto que habla del nivel económico que se tiene de las actividades económicas en la ciudad²¹.

Conflictos laborales y participación sindical

En materia de conflictos laborales, se resalta el despido masivo a causa del estallido de la COVID-19 y los consecuentes cierres comerciales a nivel nacional. También son preponderantes las experiencias de explotación laboral

21. De acuerdo con un análisis de Inter-American Dialogue sobre las remesas enviadas a Venezuela, Colombia es el país con el promedio más bajo de USD enviados anualmente y por transferencia monetaria. Mientras el promedio nacional es de USD 40, en Chile, España y Costa Rica los promedios son de USD 158, USD 175 y USD 136, respectivamente (Orozco y Klaas, 2020, p. 8).

o subempleo (excesos en jornadas laborales, malos o nulos pagos, no cubrimiento de seguridad social, inestabilidad, etc.).

Sobre este aspecto, es muy importante resaltar la percepción de las relaciones entre el empleado y el empleador que tienen los migrantes, pues muchos manifiestan que lo que para los trabajadores colombianos son relaciones normales entre sus jefes y ellos, para los venezolanos estas relaciones rayan en el abuso de autoridad, sobre todo en lo concerniente al exceso de horas, y el no pago ni de turnos ni de horas extra. A su vez, son comunes las expresiones de xenofobia, proviniendo las más radicales de los empleadores y colegas de trabajo, mas no de los clientes. Esta última variable no se manifestó de forma más reiterada en la matriz, si bien fue profundizada en los grupos focales. Y, aunque no es un aspecto que pase en una mayoría significativa de los casos, sí tiene una asiduidad preocupante.

Cabe resaltar que, en la mayoría de los casos, las personas no cuentan ni con los mecanismos ni con los conocimientos suficientes para defenderse ante los abusos de autoridad, y quienes sí los tienen es por su formación o profesión, o porque han tenido asistencias de este tipo desde el Consultorio o desde las organizaciones aliadas. Este dato, junto con el hecho de que ningún caso de la muestra está afiliado a alguna central obrera, organización de migrantes o sindicato, evidencia la distancia que existe entre los migrantes y la jurisdicción que puede protegerles.

Es claro que ante el hecho de que la mayoría de los trabajadores migrantes

venezolanos en Colombia labora de manera irregular y ocasional, y que muy pocos se encuentran afiliados al SGSSS, los mecanismos, tanto convencionales como alternativos de resolución de conflictos en el trabajo (MASC), resultan inoperantes o ineficientes ya que en los eventos donde la controversia efectivamente se intenta solucionar, las vías jurisdiccionales son insuficientes o altamente congestionadas.

En virtud de ello, los principales mecanismos que se han empleado para dar una solución (o gestionar un avance) a los problemas que aquejan a los trabajadores migrantes han sido recursos jurídicos, como tutelas y derechos de petición, o a través de la intervención de entidades del campo interagencial que han procurado acompañar jurídicamente u orientar, desde la regularización hasta la integración.

Análisis de convenciones sociológicas en clústeres

Las preguntas y testimonios obtenidos en los grupos focales²² fueron evaluadas bajo dos filtros analíticos: el del equipo de investigación y el de una clusterización, que ayudó a la clasificación más rigurosa de casos y de los conjuntos de información brindada. Así, se buscó diversificar el análisis y la producción de variables, que no solo girasen en torno a los intereses de la investigación, sino también de las percepciones de los mismos entrevistados. Así, vale la pena tener en

22. A cada entrevistado se le informó previamente sobre las condiciones de su participación en cada fase de recolección de datos mediante la lectura, envío y aceptación de un consentimiento informado. En dicho consentimiento se acordaron aspectos como el uso de pseudónimos y la grabación y transcripción de las entrevistas.

cuenta que el análisis semántico puede arrojar conclusiones distintas a las de los mismos sujetos de la investigación.

Esta clasificación semántica permite la identificación y exaltación de variables próximas y distantes, en el hallazgo de patrones que luego se convierten en categorías o códigos de trabajo. Esta clusterización es utilizada para la formulación de propuestas de mejora en los ejes que ha requerido la investigación: resolución de conflictos y participación, propuestas de regulación y líneas de política pública, además de incluir una capitalización de actores clave que considere distintas variables de incidencia y de agencia.

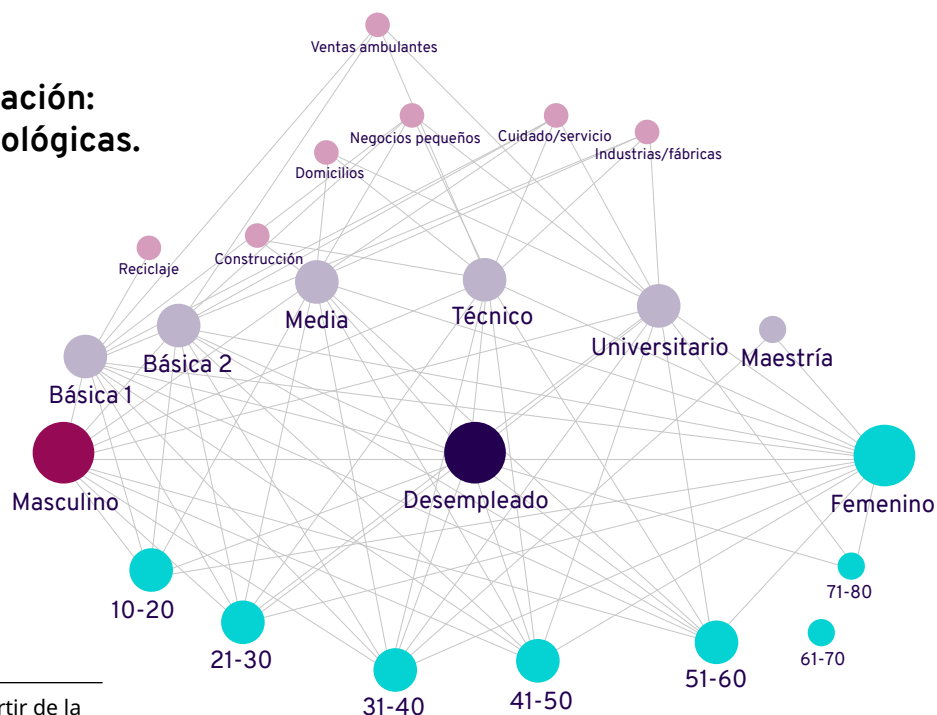
El objetivo principal de un análisis clúster es la búsqueda de grupos, variables u objetos relativamente homogéneos que se van agrupando en conglomerados, de los cuales se dispone una serie de observaciones, a partir de las cuales se generan clasificaciones con respecto a la(s) relación(es) entre los sujetos u

objetos observados. En este sentido, una clusterización de los datos de la matriz trabajada permite ver de forma dinámica y simultánea todas las variables que suponen la muestra de la población y la relación entre sí. A su vez, permite homogeneizar en categorías funcionales los criterios empleados por cada agente que intervino en la construcción matriz²³, para la creación de propuestas y recomendaciones. Este análisis, además, nos permite establecer correspondencias entre las variables más relevantes y generar estrategias que sean acordes a los hallazgos realizados.

A continuación, podemos dar cuenta de la visualización del análisis clúster de convenciones sociológicas de la matriz empleada, seguido de su *link* y código QR. Adicionalmente, en la sección **Anexos** se puede apreciar el detalle de los datos tomados como base para el análisis.

23. Durante la elaboración de la matriz, se contó con el apoyo de alrededor de 12 personas pertenecientes a las organizaciones aliadas con el equipo investigador del proyecto. Entonces, la intervención de cada agente supuso la presencia de criterios de respuesta diferentes.

**Figura 4. Clusterización:
convenciones sociológicas.**



Fuente: elaboración propia a partir de la herramienta de graficación, Onodo.

Descripción de los clústers

Para realizar este análisis clúster, además de la plataforma Onodo, se utilizó el *software* de análisis de texto básico, TextStata, con el objetivo de generar las categorías o clústeres dispuestos en el análisis. En ese sentido, el primer tipo de clasificación que se realizó fue el de género, dividida entre femenino y masculino (categorías utilizadas por los entrevistadores del Consultorio Jurídico). El segundo tipo de clasificación fue la edad, con siete categorías de edad divididas en rangos de diez años cada una, y abarcando un período de entre los 10 y los 80 años (rango que marca las edades mínima y máxima registradas en la matriz).

El tercer tipo de clasificación fue el nivel educativo, que se realizó luego de estandarizar las respuestas en la matriz con respecto a sus equivalencias en el sistema educativo venezolano, debido a que este fue diligenciado con base en los grados del sistema educativo de Colombia y hay discrepancias entre ambos sistemas. En este sentido, se procuró priorizar el sistema venezolano para mejor comprensión de los grados educativos alcanzados entre sujetos de la investigación e investigadores, para así detallar mejor las propuestas que se pueden hacer en términos educativos de convalidación de títulos y de generación de oportunidades de educación.

El cuarto y último tipo de clasificación fue el de actividad económica, a partir del cual se recurrió al análisis de frecuencias de texto para la construcción de las categorías. Estas categorías se crearon a partir de la frecuencia con la que la actividad o descripción de la actividad se repetía en la información diligenciada

por los integrantes del CJPUJ. Teniendo en cuenta que los criterios de diligenciamiento de la información en la matriz no fueron estandarizados en un primer momento, cada persona encargada de proporcionar información sobre los usuarios contempló indicadores distintos para responder a cada categoría. En ese sentido, el tipo de clasificación de actividad económica no solo recoge en sus categorías las respuestas de actividades que fueron más frecuentes, sino las descripciones que más se aproximaron a determinada categoría²⁴. Por ello, la categorización de actividades económicas según sus frecuencias dio como resultado la siguiente clasificación: desempleado, negocios pequeños, ventas ambulantes, domicilios, industrias/fábricas, reciclaje, cuidado/servicio doméstico.

En primer lugar, conforme a los datos provistos y a las categorías creadas (**A1-A2**), se determinó que la mayoría de personas usuarias del Consultorio Jurídico se encuentra en el rango de edad de entre los 21 y los 40 años (**A3**). Observamos altas tasas de desempleo en estos grupos etarios, superando el 50 % de los casos registrados en la matriz. A esto, sumamos que son dos generaciones las que tienen a la mayoría de su población por debajo de los niveles educativos de técnico y universitario, con una alta concentración en la educación media como último nivel educativo alcanzado.

También podemos observar un comportamiento interesante frente a las

24. A manera de ejemplo, si en la casilla de actividad económica la persona que diligenció la información anotó: "trabaja en una papelería", este caso contaría para la categoría de negocios pequeños. Si por el contrario, la persona que diligenció la información anotó en la matriz: "No [trabaja], está embarazada", en este caso se clasificaría en la categoría de: desempleado.

correspondencias en los datos: a medida que aumenta el porcentaje de usuarios que tienen un título universitario, el porcentaje de desempleo disminuye significativamente.

Si observamos la generación de entre 41 y 50 años (**A3**), que parece ser la generación mejor preparada, los índices de desempleo están por debajo del 50 %. Aunque anteriormente se señaló que en un solo caso del análisis de la matriz existía una usuaria que había encontrado un trabajo relacionado con su profesión, podemos asegurar que el acceso a altos niveles de estudio garantiza menores riesgos de desempleo. Esto puede obedecer a varias explicaciones, entre las cuales resaltan: a mayor nivel educativo, mayor confianza de parte de las instituciones vinculantes; a mayor grado educativo, mayor comprensión de los procedimientos que se necesitan para tramitar lo relacionado con la regularización migratoria.

Al preguntar a los entrevistados por sus procesos de regularización y por los problemas que han tenido, fue posible comprobar ambas hipótesis durante la realización de los grupos focales, y también en las entrevistas a organizaciones como asociaciones o sindicatos conformados por venezolanos, que se encargan de ayudar a sus compatriotas: entre mejor preparación existía en un nivel formativo, parecía existir una mayor comodidad y/o facilidad para emplear los lenguajes jurídicos, y relacionarse con los actores burocráticos.

Teniendo en cuenta estos porcentajes, es importante tomar medidas frente a la flexibilización en los procesos de

convalidación de títulos, para que exista una continuidad entre los estudios alcanzados por la mayoría de la población vulnerable y sus posibilidades de inclusión, y, de esta manera, propender por reducir las brechas sociales y económicas con respecto a la población nacional con acceso a trabajo y seguridad social. Desde este informe, se considera que siempre será mejor aprovechar el conocimiento ya adquirido, que conminar a la migración a procesos de reconversión laboral.

También, desde las instituciones públicas, se pueden contemplar oportunidades para la promoción de la formación, que propicien la disminución de las tasas de desempleo al desarrollar nuevas aptitudes y cualificaciones en los migrantes, con énfasis en las vacantes disponibles y en la población cuyo máximo nivel alcanzado sea la educación media (teniendo en cuenta que un porcentaje considerable de esta tiene ya conocimientos técnicos y tecnológicos especializados, impartidos oficialmente en los programas educativos venezolanos). Profundizaremos sobre estos puntos en la sección de recomendaciones.

Aunque es claro que el porcentaje de casos diligenciados en la matriz es de alrededor del 72 %, y por ello no existe una totalidad de los datos de actividad económica, se pueden apreciar algunas tendencias que vale la pena observar más a fondo. En primer lugar, tanto en **A3** (edad x nivel educativo) como en **A4** (actividad económica x nivel educativo), podemos observar que, aunque no existe una correspondencia entre lo estudiado y la actividad económica, y el título no es garante de un nivel de vida digno, se demuestra que el nivel más bajo de desempleo corresponde

a aquellas personas con títulos universitarios (40 %).

Como señalamos con anterioridad, existe una especie de jerarquía entre las actividades económicas que son consideradas como peldaños o escalas previas para obtener una mejoría en la estabilidad de los ingresos. Podemos observar que la actividad de reciclaje se presenta únicamente en aquellas personas que tienen educación básica 1; además, durante las entrevistas y grupos focales, varias personas aseguraron haber ejercido esta actividad en los momentos iniciales de su llegada a Colombia, y que, luego de contar con algunos ahorros, preferían cambiar esta actividad por las ventas ambulantes, que se encuentra en una escala superior.

Asimismo, vemos que las ventas ambulantes se presentan en casi todos los niveles educativos. Si añadimos esta información proveniente de testimonios, tanto de la matriz como de los grupos focales, observamos que las ventas ambulantes funcionan como un 'comodín' cuando otros oficios más estables parecen no estar disponibles en el mercado laboral. Datos obtenidos de la matriz como: "limpia casas y a veces vende cosas en la calle", o: "cuando conseguí ahorros, pude vender en la calle y luego estuve en una papelería, pero por la pandemia tuve que volver a vender en la calle", demuestran que las ventas ambulantes no son una actividad deseable, pero es una actividad versátil y viable mientras suponga algún ingreso, por mínimo o variable que sea.

Sobre la actividad de la construcción, vemos que se concentra en los niveles educativos media y técnico, lo cual

supone que también concentra edades jóvenes en las que el cuerpo se expone a esfuerzos mayúsculos, mientras que en cuestiones de oficios, como el cuidado y los servicios domésticos, oficios casi exclusivamente ejercidos por mujeres, observamos que existe una concentración que va en aumento a medida que aumenta también el nivel educativo.

El comportamiento que vemos en esta última actividad económica muestra un número (aunque no alto, sí considerable) de mujeres enfermeras que consiguen ocuparse en el aseo doméstico o en el cuidado de niños y adultos mayores; actividades económicas que suelen tener mejor estabilidad económica que otros oficios mencionados y que, además, ofrecen mayores grados de confianza con las contrataciones verbales o acuerdos informales, ante la falta de documentación requerida para la regularización de estas mujeres.

Consideramos de alta importancia, para futuros estudios, observar cuidadosamente las condiciones de trabajo de los domiciliarios para establecer sus necesidades específicas de protección y seguridad, indagando por sus condiciones materiales y sus posibilidades económicas o conocimientos adquiridos: capacidad para poseer medios de trabajo, como bicicletas o motocicletas; poseer licencias de conducción y equipos de mantenimiento de sus vehículos; un plan de datos de telefonía celular de alto consumo; entre otros servicios que, al parecer, la mayoría de las personas usuarias del Consultorio Jurídico no puede sustentar en el momento.

En cuanto al trabajo en negocios pequeños, podemos apuntar a que se tratan de puestos accedidos, en su mayoría, con acuerdos informales y contratos verbales que permiten el trabajo sin documentación, pero a los que se está sujeto a variados conflictos laborales, entre los que destacan los despidos sin justa causa, el acoso laboral, la explotación, la xenofobia y la interrupción de pagos. Por otro lado, vemos que la vinculación a industrias o fábricas suele ser baja y esto puede deberse a los bajos niveles de regularización por parte de la población de la matriz, o al desconocimiento de empleadores en el debido acompañamiento a la regularización de la población indocumentada.

En este punto, es necesario hacer un énfasis en las altas tasas de desempleo reflejadas en la Figura 4. Como vemos, es el nodo que más relevancia tiene dentro del grupo de actividad económica. En parte, esto tiene que ver con las altas tasas de irregularidad, pero, sobre todo, con las consecuencias de la COVID-19. Debido a que muchos de los migrantes accedían a plazas de trabajo en los negocios pequeños o en casas, se perdieron numerosas plazas en los cierres comerciales y cuarentenas estrictas.

Sobre el desempleo en migrantes, también es importante apuntar que la brecha de género es particularmente alarmante en la muestra de la matriz, mostrando un 72 % de desempleo en mujeres frente a un 46 % en hombres. Estas cifras, acompañadas de los múltiples casos de maternidad registrados durante la realización de grupos focales, así como las bajas

tasas de escolarización en mujeres, indican que las recomendaciones en materia de género deben estar enfocadas en políticas integrales para la protección y disminución de brechas de vulnerabilidad.

Como se puede observar desde la visualización de los clústeres, el desempleo es el nodo con más relaciones y desde el cual se pueden observar más dinámicas, aspecto que apunta a trabajar arduamente en las causas estructurales del desempleo en los migrantes, siempre bajo el acompañamiento y el trabajo conjunto de organizaciones que permitan hacer de la migración una fuente de oportunidad. Como hemos visto hasta el momento, estos son los datos arrojados por el estudio de los casos presentados al Consultorio Jurídico de la Javeriana, recalcando siempre especialmente las vulnerabilidades de la población atendida.

Hasta este punto, hemos podido observar los comportamientos según el género y la generación (edad) que se presentan en las dinámicas laborales y económicas de estos núcleos de migrantes. Sin embargo, es necesario explorar y exponer las maneras en las que esta población se relaciona con las organizaciones e instituciones que pueden, de alguna forma u otra, propender por una protección y mejora de su calidad de vida. En el siguiente apartado, presentamos un mapeo de los agentes clave en la escena de la protección social de la migración venezolana en Colombia. De esta manera, entenderemos las dinámicas entre las mismas organizaciones, y entre estas y la población beneficiaria.

4. Actores de la integración socioeconómica

En complemento al análisis en clústeres de la matriz y de los hallazgos de los grupos focales, en esta sección reunimos los análisis sobre el papel de las organizaciones y los mecanismos de resolución de conflictos obtenidos de la realización de encuestas a la población, y de entrevistas a actores responsables en el campo de la integración socioeconómica en Bogotá. Estos instrumentos adicionales tienen el fin de proveer una aproximación detallada a la experiencia de ingreso al mercado laboral y de acceso a la seguridad social, desde múltiples miradas. Para tal propósito, es fundamental vincular los instrumentos de análisis “desde abajo”, es decir, proveyendo la percepción de la población, con los instrumentos “desde arriba” en la interacción interagencial.

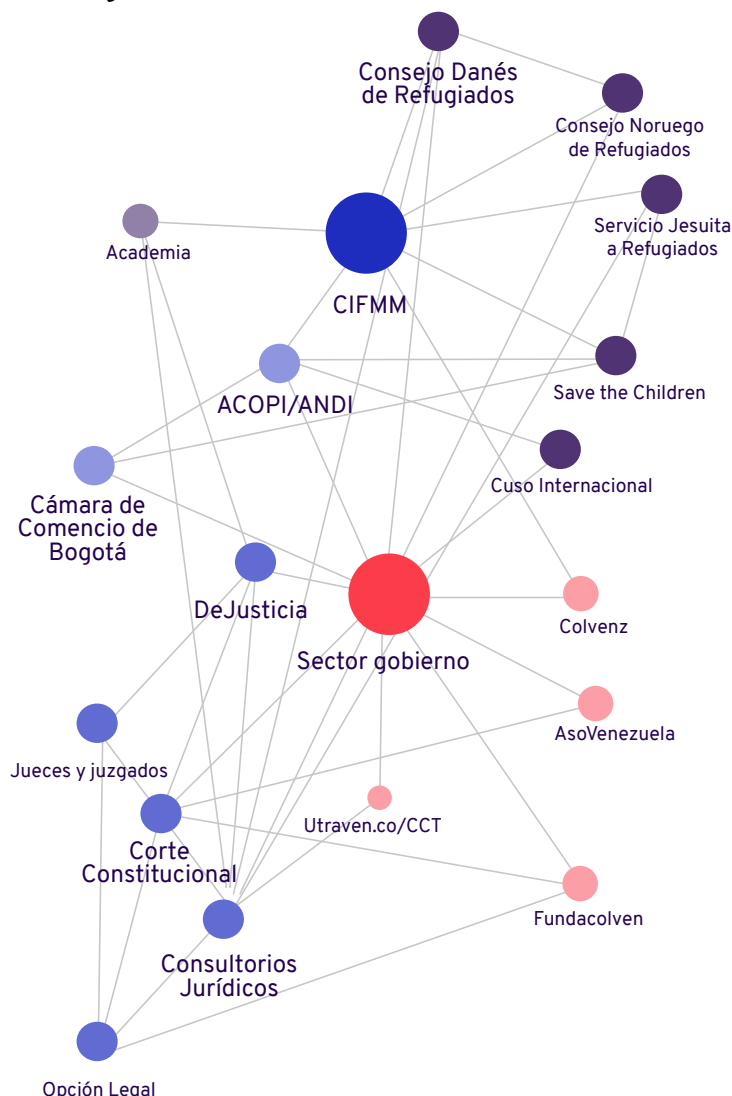
Incidencia de las organizaciones

Como se trató en las secciones anteriores, en el marco del proyecto se propuso establecer un mapeo de actores clave que intervienen, tanto en las rutas de acceso como en los mecanismos de resolución de conflictos convencionales y alternativos, relacionados con trabajo y seguridad social. Además de reunir en un solo documento las líneas y áreas de trabajo de diferentes organizaciones, se propuso decantar representaciones

gráficas del escenario de intervención y de relación entre los actores, las cuales tenían como objetivo conocer la centralidad de ciertas organizaciones en la dirección de los planes de intervención e incidencia entre la población migrante.

Esquemas como el siguiente demostraron que actores mixtos, como la plataforma GIFMM, el sector gobierno y las entidades estatales, poseen un grado de relacionamiento mayor y con un número considerable de enlaces o vectores de influencia, mientras que los actores del sector sindical (amarillo tenue) y de asociaciones (amarillo intenso), si bien tienen algún tipo de relación con los actores más importantes, poseen pocas relaciones entre sí y con otras organizaciones de envergadura menor.

Figura 5. Mapeo de sectores y actores clave en el campo interagencial de la integración socioeconómica de migrantes venezolanos en Bogotá.

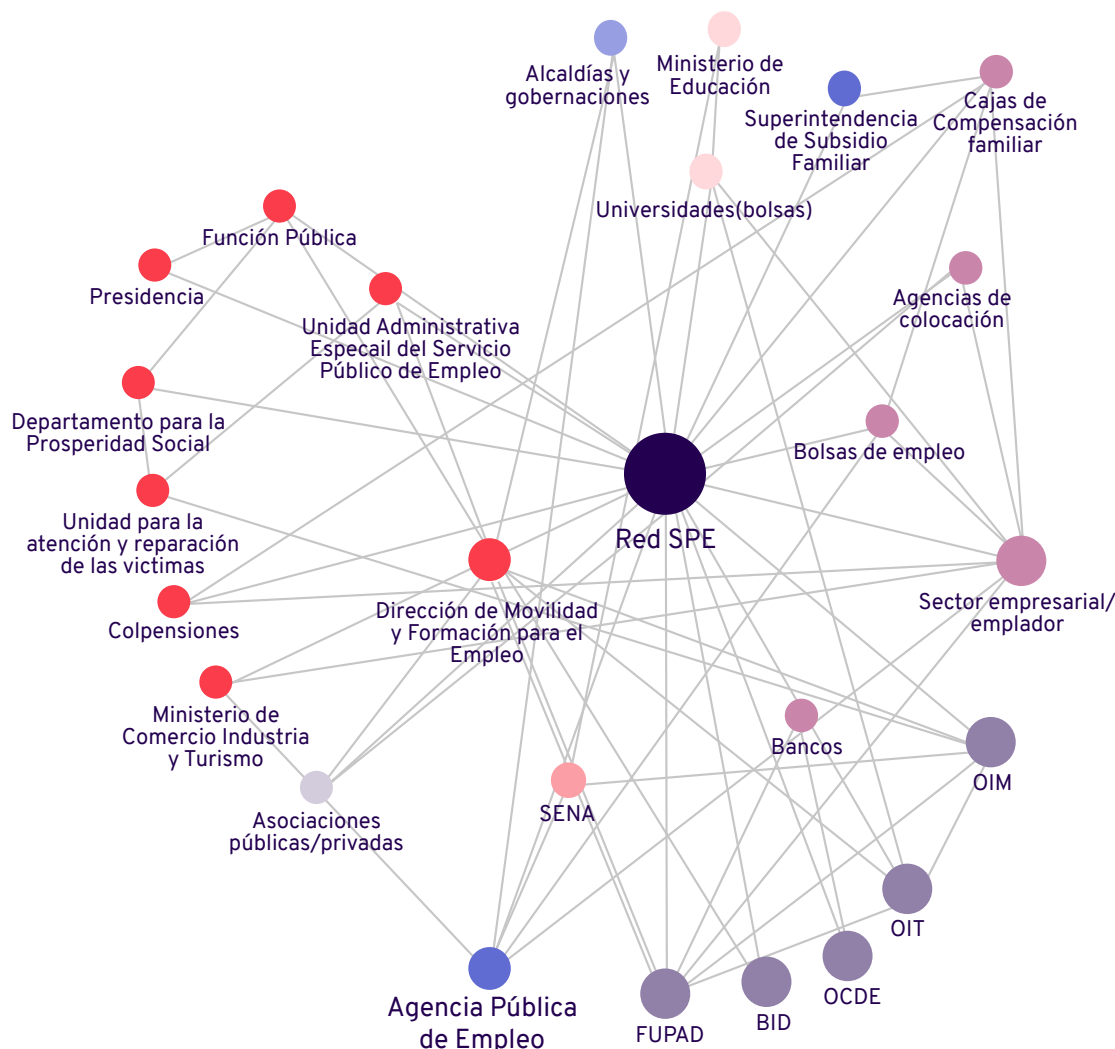


Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de las entrevistas y de la utilización de la herramienta de graficación, Onodo.

De igual forma, encontramos que la Red del Servicio Público de Empleo (azul) es un actor central entre los mecanismos de acceso a trabajo y a seguridad social de la población migrante, por las múltiples instancias que comunica. Este mapeo permitió entender que la red puede abarcar, no solo a los actores tradicionales en la colocación, como las

agencias de gestión y colocación, o los actores formadores como universidades y el SENA, sino que involucra importantes segmentos de los sectores público y privado que, a su vez, están enlazados con agencias de cooperación y otras redes de empleo menores.

Figura 6. Mapeo de actores clave relacionados con la ruta de empleo y de acceso a la seguridad social.



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos de las entrevistas y de la utilización de la herramienta de graficación, Onodo.

Si bien este tipo de representaciones son interesantes a la hora de reconocer la interdependencia y las relaciones establecidas entre las principales organizaciones, en lo que respecta a la intervención para la integración socioeconómica de la población migrante, aún es necesario indagar por la intensidad de las relaciones que

agrupan o distancian a los actores, así como el grado de reconocimiento, efectividad e incidencia positiva o negativa que la propia población beneficiaria les adjudica.

Análisis de encuestas

Para conocer más a fondo los aspectos complementarios al mapeo de actores, en un segundo momento se propuso la elaboración de una encuesta dirigida a solicitantes de acciones ante el CJPUJ. Por otro lado, también se diseñó un segundo instrumento basado en una encuesta dirigida a las organizaciones de los sectores antes señalados, con el fin de explorar los alcances de las organizaciones según la percepción de cada actor, incluyendo también la autopercepción institucional frente al escenario de intervención, en lo que respecta a la cooperación para la integración socioeconómica de los migrantes (cf. **A5**).

El objetivo de la encuesta a los usuarios del CJPUJ fue determinar el grado de relevancia que tienen las organizaciones para la población solicitante de algún mecanismo de resolución de conflictos. De acuerdo con este objetivo, se diseñó un instrumento de recolección de información, vía formulario electrónico, que constaba de 18 preguntas de selección múltiple y tenía una duración aproximada de 20 a 25 minutos, desde la primera sección hasta el envío del mismo²⁵.

De estas preguntas, nueve indagaban por el tipo de relación que el usuario tiene o ha tenido con alguna de las organizaciones y, las nueve restantes, buscaban evidenciar el grado de intensidad de dicha relación. De esta manera, se diseñaron los siguientes tipos de relaciones identificadas como las principales que las organizaciones ofrecen en su catálogo de servicios y acompañamientos a la población migrante:

25. A la sección de preguntas antecede un registro de información demográfica inicial que incluye el género, grupo étnico (en caso de reconocerse dentro de alguno), y estatus migratorio de la persona que responde la encuesta.

- ▶ **Alianza investigativa:** investigaciones sobre la migración venezolana.
 - ▶ **Alianza jurídica:** acompañamiento jurídico y legal.
 - ▶ **Alianza humanitaria:** implementos básicos, de aseo, alimentos, medicamentos, vacunas, ayudas económicas como auxilios, mercados, transferencias monetarias directas u otro tipo de ayudas (psicológica, social, en especie) mientras transitaba en su ingreso al país.
 - ▶ **Alianza en salud:** atención en salud, ya sea de urgencias, especializada, complementaria, controles prenatales, de parto y posparto, o consultas.
 - ▶ **Alianza económica:** apoyo a emprendimientos, capitales semilla, préstamos, inversiones, créditos, microcréditos o para abrir cuentas bancarias.
 - ▶ **Alianza informacional:** información sobre sus procesos de solicitud y trámite de permisos; sobre la forma de afiliarse a salud y seguridad social (EPS, Sisbén, pensión y cesantías, riesgos laborales, etc.).
- Negociación:** basada en la adquisición de compromisos a través del diálogo, la negociación y la proposición de acciones para superar diferencias y obstáculos.
- ▶ **Tensión:** no existe una buena relación entre la persona y la organización, porque esta última se niega a prestar atención, bien sea por falta de documentación o por el hecho de venir de Venezuela.
 - ▶ **Inexistente:** hasta el momento, la persona y la organización no se han contactado por ningún motivo.

En cuanto a la muestra de estos instrumentos, se contó con la respuesta efectiva de:



70 personas usuarias del Consultorio Jurídico.

55 mujeres, 12 hombres y tres personas que prefirieron no marcar su género. Una persona reconocida como indígena. 26 portantes de PEP; 25 portantes de salvoconducto; 11 personas con pasaporte; cuatro personas con reconocimiento de refugio; una persona con visa; una persona con nacionalidad colombiana; y 15 personas sin ningún tipo de documento.



11 organizaciones y entidades.

Cooperación: Cruz Roja (Seccional Cundinamarca y Bogotá), Fupad.
Agencias de Naciones Unidas: Acnur, OIT.
Asociaciones y sector sindical: Asovenezuela, Utraven.co.
Entidades públicas: Secretaría Distrital de Integración Social y CIAM, y Ministerio de Educación.
Academia: Consultorio Jurídico de la Pontificia Universidad Javeriana (CJPUJ).

El escrutinio general del primer instrumento, sobre las percepciones que tienen los migrantes venezolanos de su relación y tipos de relación con las organizaciones seleccionadas, dio como resultado la siguiente tabla:

Tabla 3. Percepciones generales de la relación entre población migrante y organizaciones enfocadas en integración socioeconómica en Bogotá

Tipo de relación	Suma de No. de veces marcado
Comunicativa	57
Económica	32
Humanitaria	79
Inexistente	2803
Informacional	164
Investigativa	78
Jurídica	69
Negociación	146
Salud	52
Tensión	292
Total general	3772

Fuente: elaboración propia.

Como observamos, la tendencia más marcada fue la del reconocimiento de relaciones inexistentes, con una frecuencia diez veces mayor a la siguiente tendencia. Otro aspecto que se destaca es que la segunda tendencia más alta son las relaciones de tensión con estas entidades, aspecto preocupante al tratarse de una muestra altamente vulnerable. Los resultados expuestos demuestran una total desconexión de una muestra de personas que urge de atención (principal aunque no únicamente) humanitaria y legal con diligencia, respecto a las organizaciones que trabajan en estas áreas.

Esta muestra también nos brinda una característica interesante: son personas que cuentan en promedio con dos y tres años de permanencia en Colombia y que, hasta el momento, presentan un desconocimiento generalizado sobre las organizaciones y oportunidades que pueden ser brindadas en sus situaciones. Como se ha señalado previamente, esto se puede deber a que, mientras menor es el nivel educativo alcanzado, menor es la proximidad con la institucionalidad: no se cuenta con los recursos económicos o documentales para afianzar un proceso de regularización más estable (visa o cédula de extranjería), porque no existe el conocimiento general del funcionamiento o finalidad de estos trámites, o porque no se tiene la confianza suficiente en la institucionalidad.

Se debe señalar que, de todas las entidades seleccionadas, solo dos son altamente destacadas o reconocidas: Migración Colombia (que resulta ser una relación obligatoria en la búsqueda de la regularización) y la Universidad Javeriana (claramente posicionada al tratarse de una muestra en la que el 100 % de los

participantes tiene una relación directa con esta organización).

Este comportamiento también ofrece otra hipótesis: los participantes de la muestra, altamente vulnerables y con bajos conocimientos del andamiaje institucional y organizacional, no suelen acudir a más de una organización, a menos que les sea indicado. En ese orden de ideas, parece ser que existen altas expectativas frente a la atención que ciertas organizaciones, en este caso el CJPJ, puedan brindar frente a la capacidad real de resolución de todos los inconvenientes que aquejan a los migrantes. Teniendo esto en cuenta, varios migrantes han manifestado en las entrevistas del presente proyecto que accedieron a la atención en el Consultorio por problemas relacionados con una amplia gama de campos que exceden los conflictos laborales o los procesos de regularización, tales como la atención humanitaria, económica o en salud.

En general, los comportamientos de cada categoría no presentan ninguna salvedad, a excepción de las que acabamos de mencionar. Todas tienen el mismo comportamiento desbordado en relaciones inexistentes, seguidas de relaciones de tensión, negociación e informacionales. La academia y los grupos sindicales son los actores más alejados de la población migrante, dejando el interrogante de la convalidación de títulos y formación de esta población laboralmente activa y altamente vulnerable, y la incógnita de la reticencia de los sindicatos por acoger a esta población en sus espacios de participación y representación. La siguiente tabla presenta la incidencia de las organizaciones más destacadas por la población, de acuerdo con el sector que representan:

Tabla 4. Organizaciones de mayor incidencia por sector, según tipo²⁶ y grado de relación con la población migrante.

Del conjunto de las organizaciones y entidades más reconocidas por la población migrante de la muestra (según el número de interacciones anotadas en la encuesta),

26. Para efectos de síntesis, la Tabla 4 toma los datos de la encuesta con énfasis en las organizaciones y entidades con mayor número de relaciones marcadas por la muestra de encuestados, según cada sector. De igual manera, se debe considerar que se listan los tres tipos de relación más marcados para cada entidad u organización, exceptuando la relación inexistente (la persona ni tiene ni ha tenido algún tipo de alianza con el actor).

	1º tipo	2º tipo	3º tipo	Intensidad promedio de la relación (de 1 a 5)
Entidades nacionales				
Servicio Público de Empleo	Tensión	Informacional	Negociación	2
ICBF	Tensión	Negociación	Informacional	2
Migración Colombia	Informacional	Negociación	Tensión	2
Ministerio de Salud	Salud	Tensión	Negociación	3
Entidades distritales				
CIAM	Tensión	Informacional	Humanitaria	1
Red CADE	Informacional	Tensión	Negociación	2
Agencias ONU				
ACNUR	Tensión	Humanitaria	Informacional	4
OIM	Tensión	Informacional	Comunicativa	1
Org. Cooperación				
Cruz Roja	Salud	Tensión	Informacional	3
Consejo Danés para Refugiados	Humanitaria	Tensión	Económica	2
Academia				
Consultorio Jurídico PUJ	Investigativa	Jurídica	Informacional	2
Sector Privado				
EPS	Salud	Tensión	Informacional	2
Entidades bancarias	Tensión	Económica	Informacional	2
Empleadores	Tensión	Económica	Informacional	2
Asociaciones				
Asovenezuela	Tensión	Informacional	Jurídica	3
Fundacolven	Humanitaria	Informacional	Tensión	2
Sector sindical				
Utraven.co	Tensión	Informacional	Negociación	2

se resalta la preponderancia de las relaciones de *tensión* en primer lugar, seguidas de las relaciones *informacionales* y de *negociación*. Esto evidencia un tipo de interacción posiblemente conflictiva entre los funcionarios y solicitantes de auxilios u orientación. Este tipo de conflictos puede abarcar, desde malas experiencias en las entidades, pasando por procesos irresueltos o insatisfactorios, hasta deficientes orientaciones, por lo cual se debe tener en cuenta el fortalecimiento de las rutas de atención y trámite de procedimientos a nivel interno, con el fin de prevenir o evitar profundizar la generación de estos conflictos.

De igual manera, se resalta que todas las organizaciones y entidades ostentan un promedio relativamente bajo de intensidad en la relación con la población. Esto se puede deber a una baja proximidad en términos de inclusión en programas, o a una atención discontinua o fragmentada en el tiempo, lo cual incide en la percepción de cercanía e involucramiento de parte de los migrantes. No obstante, un grado alto de intensidad puede significar también una alta tensión o conflictos persistentes, como parece ser el caso de Acnur (grado 4 vs. relación de tensión en primer lugar). Otras entidades con un alto grado de intensidad son Migración Colombia y el Ministerio de Educación Nacional (no listada).

El segundo instrumento, por tratarse de un análisis parcial, no será analizado en este apartado. Sin embargo, en la sección **Anexos (A5)** puede consultar los resultados obtenidos, junto con su respectiva guía de lectura.

La perspectiva de los actores: retos y avances

Respecto al análisis cualitativo, se partió de la realización de distintas entrevistas a funcionarios y representantes de algunas de las organizaciones en el campo de la integración socioeconómica. Este ejercicio fue esencial para generar una comprensión más amplia y, a la vez detallada, del panorama de la inclusión migratoria en Bogotá. Por tal razón, se diseñó un conjunto de entrevistas a profundidad, con el fin de conocer la razón que fundamenta los planes de acción de las entidades, así como las dificultades, los avances, los retos y las recomendaciones en cuanto a la integración socioeconómica de la población, y su vinculación efectiva al sector empleo y al Sistema de Seguridad Social en el país.

De las entrevistas llevadas a cabo con representantes de los sectores Gobierno, cooperación, privados, asociaciones y sindicatos, se pueden resaltar varios aspectos que conciernen a la regulación y acceso al mercado laboral por parte de trabajadores migrantes y refugiados venezolanos en Colombia. Estas perspectivas se pueden dividir en cinco frentes de acción principales, los cuales identificado como los ejes centrales de incidencia y prioridad del trabajo interagencial.

Mecanismos de regularización del estatus migratorio

En primera medida, es importante destacar que la recolección de las perspectivas se realizó previo anuncio del Gobierno nacional de la creación del Estatuto Temporal de Protección para

Migrantes Venezolanos (ETPV), por lo cual estas deben leerse a la luz de las necesidades identificadas, con base en la experiencia de las medidas de regularización y protección precedentes. No obstante, todas las organizaciones y actores entrevistados coinciden en que la regularización o resolución de los estatus migratorios de los venezolanos que ingresan al país es una prioridad, no solo en aras de disminuir los índices de irregularidad y lo que ello implica para el país, sino también ante la necesidad de brindar garantías de protección internacional para los migrantes.

Es por ello por lo que organizaciones, como Fundacolven o las agencias que componen el Grupo de Integración del GIFMM, sostienen que se hace necesario aunar esfuerzos para regular, clarificar y visibilizar la condición de refugio entre los migrantes, dado que este mecanismo de protección internacional no cuenta actualmente con parámetros claros dentro de la normativa y la legislación colombiana.

A la luz del fenómeno migratorio venezolano y ante las cada vez más altas necesidades de adquirir derechos por cualquier vía, muchos migrantes que no han podido regularizar su estatus o adquirir documentos como el PEP se ven obligados a solicitar un salvoconducto SC-2 que les permita definir su situación, por lo menos de manera transitoria. No obstante, como señaló el Servicio Jesuita a Refugiados, este mecanismo no ofrece las garantías que, en teoría, brinda el PEP para la adquisición de bienes, servicios y otros derechos, por lo cual se hacía prioritaria una intervención en política pública encaminada a ampliar el horizonte legal de participación de la migración, como lo es el anunciado

proyecto de creación del ETPV. De la mano de los vacíos jurídicos e inconvenientes asociados al salvoconducto, subsisten otros elementos pendientes de una acción reguladora estatal, tal como la condición de apatridia, según señaló Presidencia de la República. Esta dependencia también aseguró que se deben reconocer las dificultades en la implementación y concepción del PEP, el cual se pensó inicialmente como un paso previo y momentáneo para la regularización de la población migrante, vía adquisición de visas; responsabilidad que ha desbordado a las entidades responsables, como Migración Colombia y la Cancillería.

Por otra parte, en el reconocimiento de los problemas institucionales que ha tenido que atravesar la institucionalidad colombiana, a partir de la oleada inmigratoria, Presidencia señaló que es necesario crear una medida definitiva y multisectorial para abarcar las diferentes necesidades de la población. La experiencia y los resultados iniciales que ha traído la creación del PEPFF y el rol central del Ministerio del Trabajo por darlo a conocer e implementarlo, resulta de interés primario para otros sectores que podrían ampliar su campo de acción, si se expidieran permisos similares, tales como la educación, la salud o el emprendimiento. Ahora bien, la vigencia y creación de nuevos modelos de PEP quedó en entredicho luego del anuncio del Gobierno nacional de la expedición de un estatuto temporal que integrará las diferentes necesidades documentales de la población, que y encaminará a la regulación en un plazo de diez años.

Para los representantes de ANDI y Asovenezuela, una barrera fundamental para el acceso a trabajo digno son los complicados procedimientos de convalidación de títulos técnicos y profesionales, lo cual ha aquejado a los migrantes que cuentan con niveles de educación y/o de experiencia más altos, pero también a una importante porción de trabajadores con conocimientos técnicos y especializados, incluso de educación media, que atraviesa por dinámicas de subempleo o sobrecualificación por el desconocimiento de sus especialidades. Los elevados costos de los trámites de apostillado, así como la burocratización de los procesos, el exceso de constancias probatorias y los desbordados tiempos de espera, son factores que contribuyen a la profundización de condiciones de trabajo precarias entre los migrantes; elemento que Colombia comparte con el contexto peruano.

Por último, es importante resaltar que todas las organizaciones, incluidas las del sector sindical, señalaron la importancia de que se refuerce el aspecto informativo y pedagógico entre los más diversos actores públicos y privados. Teniendo en cuenta que las principales dificultades para acceder a trabajo formal, a seguridad social, o a servicios como cuentas de ahorro o telefonía móvil se presentan por un desconocimiento de las entidades y empresas sobre los permisos y las formas de vincular a la población migrante entre sus clientes, es de orden prioritario trabajar de manera mancomunada para capacitar, sensibilizar y evidenciar los mecanismos

y rutas legales de acción.

Si bien estos esfuerzos se han aplicado de manera amplia, de acuerdo con la entrevista con el delegado del Ministerio de Trabajo, se requieren más y mejores estrategias para reducir las brechas en inclusión y participación.

Gestión gubernamental y política pública

Considerando que actualmente la Política Integral Migratoria se encuentra en proyección y en debates internos para su aprobación en el Congreso (Proyecto de Ley 036 de 2019), es importante señalar que, a la fecha, la gestión de las migraciones presenta grandes retos y falencias. Es por ello por lo que esta ley podría avanzar en la vía del reconocimiento de las dinámicas propias de la migración.

No obstante, una lectura inicial del proyecto de ley nos permite entrever algunos elementos sobre los cuales es necesario llamar la atención, tales como vacíos conceptuales o procedimentales. En primer lugar, las organizaciones advierten que es primordial una definición previa sobre la concepción de la movilidad humana en un contexto de crisis humanitaria, con miras a evitar el reduccionismo de la actual comprensión punitiva que clasifica a los migrantes entre regulares e irregulares, sin enfatizar en los contextos y necesidades intrínsecos de su proceso de movilidad y establecimiento en el territorio de acogida.

Asimismo, el proyecto de ley no brinda claridad sobre cómo se procede para reconocer las condiciones de asilo o de apatridia. Si bien se ofrecen algunas rutas técnicas para el proceso

migratorio, como las medidas biométricas, o el reconocimiento y definición de la migración laboral, no se presentan, al menos de manera explícita, avances significativos en cuanto a lo procedimental en medidas de protección, ya que no se habla de la creación de un sistema especial de reconocimiento de la condición del refugio.

Si bien el artículo 27 del proyecto reconoce la necesidad de que la población refugiada acceda al trabajo formal, ni se establecen rutas claras ni se da vía para el desarrollo de mecanismos normativos en este sentido; tampoco se clarifican puntos esenciales sobre los permisos de permanencia, sobre la continuidad o utilidad de la renovación de los modelos de PEP, o sobre la posibilidad de buscar otras vías.

Por todo lo anterior y de acuerdo con los entrevistados, es importante abogar por el trabajo organizativo y el diálogo con las instituciones para profundizar en las herramientas que garanticen una mejora en las condiciones de los migrantes. Adicionalmente, las organizaciones advierten que el proyecto no propone un mecanismo formal de participación ciudadana, pues el porte del PEP o del SC-2 no garantiza a los migrantes la posibilidad de participar democráticamente en las decisiones que les competen, incluso en términos presupuestales²⁷.

Respecto a las relaciones interinstitucionales, los entrevistados ajenos al sector Gobierno señalaron, en diferentes oportunidades, que el

27. Frente al tema de la participación política, se destaca la existencia de formas de participación como la conformación de organizaciones, financiación, fortalecimiento y seguimiento.

diálogo con las entidades del Estado ha sido fructífero y ha repercutido en un fortalecimiento mutuo, mediante alianzas de diversas naturalezas, dando como resultado que la atención del fenómeno migratorio ha sido multisectorial y ha buscado la colaboración de diferentes fuentes, perspectivas y recursos. Sin embargo, actores como los miembros del GIFMM recomiendan mayores esfuerzos para garantizar rutas alternativas para la población, como el emprendimiento.

Otro punto rescatado por el sector privado, específicamente en representación de la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Acopi), es la importancia de generar puestos de trabajo e incentivos de vinculación en las empresas, por medio de programas gubernamentales como la iniciativa “40 mil primeros empleos”, la cual logró la integración de jóvenes sin experiencia al mundo laboral. Este tipo de acciones contribuye a la contratación formal y al acceso a la seguridad social para la población en etapa de profesionalización o recién titulada, que muchas veces no tiene la manera de demostrar conocimientos previos o experiencia amplia en sus áreas de desempeño. De esta manera, Acopi propone la interrelación de los esfuerzos de actores como el Gobierno nacional, las agencias de empleo, las CCF, el SPE y los empleadores, para la creación de un incentivo similar, en función de solventar la necesidad de la población migrante y de ampliar los mercados de las empresas.

Sector empresarial y empleador

Los entrevistados han reconocido en el sector empresarial/empleador un actor crucial, debido a que este es el que, finalmente, garantiza la vinculación de la población en el mercado laboral, y pauta las condiciones de trabajo y de acceso a la seguridad social. En ese orden de ideas, tanto el sector cooperación como el sector Gobierno reconocen que ejecutan alianzas y contactos de diverso tipo con empleadores, desde la vigilancia y control, hasta la capacitación y remisión de optantes de plazas de trabajo.

Tanto el GIFMM como el SJR, Asovenezuela, Fundacolven y el Ministerio de Trabajo reconocen que el sector empresarial/empleador tiene una responsabilidad central, pero también un desconocimiento fundamental sobre la normativa de permisos y de formas de contratación o vinculación de migrantes. Por ello, en sus líneas de trabajo y alianzas, propenden por la organización de ferias de empleo, ruedas de servicios, capacitaciones y cartillas informativas dirigidas exclusivamente a empresarios y empleadores, con el fin de afrontar mitos, miedos e incertidumbres. Reconocen que es vital trabajar desde los aspectos de la responsabilidad social empresarial, y desde los beneficios sociales y económicos que aportan los trabajadores migrantes a las empresas del país. Estos aspectos han resultado ser llamativos y bien recibidos.

Igualmente, señalan que es necesario fomentar en las empresas el desarrollo de políticas internas de empleo inclusivo y de contratación de personal extranjero. Ello incluye la flexibilización o

ampliación de los criterios de selección, en consideración de la documentación presentada por la población migrante, especialmente atendiendo las dificultades institucionales que atraviesan los migrantes cualificados para acreditar sus niveles de educación y de experiencia laboral previa. Por ello, las capacitaciones requieren de esfuerzos con entidades como el SENA, el SPE, la APE, el Ministerio de Educación, y representantes de empleadores, con miras a ejecutar capacitaciones en las áreas de recursos humanos y demás sectores administrativos, en temas como: inclusión; prevención de la xenofobia; prevención de trata de personas y explotación laboral; canales, y rutas de empleo y selección; normativa y permisos de estadía y trabajo, etc.

A juicio de la presidenta de Acopi, es un compromiso fundamental del sector privado, en especial de los empresarios, garantizar que sus trabajadores cuenten con todas las garantías y beneficios del régimen laboral, sin importar el área o campo de sus oficios. Por esta razón, si bien se reconoce que la crisis migratoria ha exacerbado malas prácticas por parte de algunos empleadores que desconocen los derechos del trabajador cuando vinculan venezolanos al personal, se aclara que este tipo de situaciones ni son representativas ni ocurren siempre. Pero es fundamental buscar mecanismos que intervengan mediante la prevención a la discriminación y que fomenten la inclusión en los entornos laborales. En el contexto de las micro, pequeñas y medianas empresas, esto constituye un paso fundamental para evitar la proliferación de conflictos, la xenofobia y las malas prácticas empresariales, sobre

todo en las regiones en las que el tejido empresarial no es lo suficientemente fuerte o estable.

En virtud de lo anterior, Acopi resalta la importancia de que el sector privado reciba capacitaciones y afiance convenios informativos e investigativos con actores clave como la DIAN, el DANE, el SENA, Migración Colombia y el SPE. Se plantea que, mediante el pleno conocimiento de las dinámicas migratorias en las regiones, del perfil profesional y vocacional de los trabajadores, y de todo lo referente en cuanto a normativa, permisos y rutas de contratación, se puede incentivar no solo la vinculación de los venezolanos como trabajadores en las empresas, sino también promover directamente la creación de empresas y de personería jurídica en cabeza de migrantes, quienes cuentan con un alto potencial emprendedor.

Por último, otro tema que puede incluirse en este sector, en especial por la índole gremial y privada, es la necesidad de reforzar la sensibilización y/o negociación con los colegios de profesionales en el país. Asovenezuela reconoce que una buena parte de los conflictos laborales y profesionales que experimentan sus representados en Colombia tiene que ver con la negativa de los colegios (especialmente de las áreas de medicina y derecho) a reconocer los títulos profesionales de los migrantes, y a expedir las respectivas tarjetas habilitantes para el ejercicio de su profesión, incluso si estos cuentan ya con la aprobación o el reconocimiento del Ministerio de Educación Nacional, y de las entidades educativas nacionales o extranjeras.

La Asociación reconoce que las universidades del país, desde hace años y de forma pionera, han dado un paso importante en la inclusión de la migración, siendo el campo de la educación uno de los escenarios fundamentales de integración efectiva en la sociedad colombiana. No obstante, otras instituciones del sector privado, como entidades financieras, colegios de profesionales, EPS, empresas de telefonía, entre otras, han representado un obstáculo para la integración socioeconómica, al no contar con las herramientas mínimas para el reconocimiento del PEP, del SC-2, entre otros documentos en sus bases de datos. Por lo tanto, se hace necesaria la injerencia estatal vía proceso de notificación o mediante resolución, para la regulación y reglamentación de los procesos tendientes a integrar a los migrantes en la sociedad, en el mercado laboral y en la economía nacional.

Cooperación y trabajo interagencial

Los actores entrevistados del sector gobierno reconocen que el papel de la cooperación nacional e internacional ha sido crucial para solventar muchas de las dificultades y aspectos que han desbordado la capacidad de respuesta de la institucionalidad estatal. Igualmente, por su experiencia y capacidades técnicas y administrativas, ven en la cooperación una fuente confiable de identificación de las falencias que presentan las entidades del Estado en la oferta de sus servicios para la atención de la población migrante. Por ello, el trabajo interagencial, especialmente a través de la plataforma GIFMM - R4V, ha sido uno de los campos

que mejor ha logrado intervenir en las áreas de inserción socioeconómica y acceso a trabajo y a seguridad social.

Debido a que muchas de las organizaciones de cooperación, fundaciones y servicios que atienden población migrante focalizan sus esfuerzos en atención humanitaria (tales como alimento, agua, vivienda, medicamentos, atención psicosocial, etc.), la principal recomendación identificada frente a este sector, que es señalada por el sector sindical y las asociaciones, es la necesidad de ampliar el alcance de la inserción socioeconómica y de la inclusión, especialmente en la oferta de acompañamiento de los trabajadores en los temas de resolución de conflictos y de afiliación al Sistema de Seguridad Social.

El sector sindical y las asociaciones se han visto especialmente acompañadas por las organizaciones, en lo que tiene que ver con atención humanitaria y algunos servicios especializados, como la capacitación de habilidades blandas, la dotación de conocimientos y el apoyo a medios de vida. No obstante, una de las necesidades principales de estos sectores es poder acompañar efectiva e integralmente a los migrantes en los procesos jurídicos para la garantía o restitución de sus derechos. En lo que concierne a trabajo y seguridad social, estos acompañamientos no siempre son posibles, dados los pocos recursos con los que cuentan los sindicatos y asociaciones, por lo que el apoyo de la cooperación, que tiene mayor trayectoria y capacidad técnica, podría ser benéfico.

Sector sindical y asociaciones promigrantes

Un segmento significativo de los trabajadores en Colombia hace parte de organizaciones sindicales de primer, segundo o tercer grado, que tienen como fin representar los intereses del gremio o de los representados en la negociación de las condiciones de trabajo y de contratación. No obstante, en la mayoría de los casos, la pertenencia a estas organizaciones depende del tipo de contratación, bajo una forma de subordinación laboral formal. Esto presenta una barrera para la participación de la mayor parte de los trabajadores migrantes provenientes de Venezuela, ya que no cuenta con contratos formales de trabajo o pertenece al sector de actividades económicas informales.

Sin embargo, organizaciones como Utraven.co, en reconocimiento de esta situación, ofrecen formas de participación más flexibles para sus afiliados, que incluyen no solo la representación de los intereses y la defensa de los derechos laborales ante empleadores o empresas, sino ante otro tipo de instancias como organizaciones gubernamentales y de cooperación, con quienes se tejen alianzas y se negocian distintas rutas de acceso a trabajo, salud y protección social.

Los actores del sector gubernamental y del sector Gobierno reconocen la inmensa labor de organizaciones como Utraven.co en la visibilización de la realidad laboral de los trabajadores venezolanos en el país, buscando afianzar las alianzas con esta organización, sin dejar de lado la

diversidad de agentes que desde el derecho de asociación buscan tejer caminos similares.

Sin embargo, por lo recogido en las entrevistas, existen pocos canales de comunicación y alianzas entre las organizaciones sindicales y las asociaciones de/en pro de los migrantes, a pesar de que muchas veces ambos sectores intervienen y buscan incidir sobre las mismas áreas de trabajo con la población. Esta situación puede representar un obstáculo, en especial si la sobreoferta de los acompañamientos obstruye los procesos ya adelantados por otros actores, ocasionando una profundización en la confusión de la población sobre las rutas de acceso a derechos y resolución de conflictos.

Actores dentro y fuera del sector sindical elevaron críticas y autocríticas con ánimos de llamar la atención sobre la importancia de generar un conocimiento interno de las potencialidades de esta población, y de la necesidad de integrar una realidad más amplia sobre la ocupación y las necesidades de los trabajadores en los modelos de sindicalismo y organización de trabajadores en el país. Ello implica flexibilizar los criterios de vinculación; fomentar el respeto y la inclusión, enfrentando los discursos de odio y xenofobia; incentivar programas de sensibilización en las organizaciones sindicales; capacitar a las organizaciones de migrantes en temas de derechos y saberes jurídicos; afianzar los sistemas de gestión de la información, propiciando para ello el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), con miras a mejorar el contacto con los representados; y ampliar la gama de

servicios ofrecidos a los trabajadores, con especial énfasis en la integración social y cultural en el país de acogida. Las asociaciones reconocen que a nivel interno se precisa de líneas programáticas que fomenten un ejercicio constante de formación en derechos laborales, no únicamente de la población migrante que se involucra laboralmente en Colombia, sino de los trabajadores nacionales que cooperan con la población migrante y que se encuentran en situaciones de desprotección similares. Igualmente, plantean que es necesario evitar la proclamación de agendas políticas al interior de las asociaciones, para evitar la desviación de los intereses fundamentales de acompañar los procesos de los migrantes. Reconocen que las asociaciones deberían, con neutralidad del derecho y la educación, abogar por apoyar las iniciativas del Gobierno en lo que refiere a los esfuerzos por facilitar la inclusión integral de los venezolanos en Colombia.

5. Experiencia internacional: las lecciones de Perú y Chile

Con el ánimo de construir una imagen más amplia de la situación de la integración socioeconómica de la población migrante, no solo en Colombia sino en la región, se elaboró un ejercicio de análisis sobre aspectos específicos de las condiciones de acceso al mercado laboral y a la seguridad social en dos de los principales países de acogida en América Latina: Chile y Perú.

Mediante una revisión de la normativa y de la política pública²⁸, además del desarrollo de entrevistas a dos expertos en migración laboral y dinámicas del mercado del trabajo, buscamos ampliar la visión sobre el fenómeno inmigratorio en dos países con importantes particularidades. Por una parte, Perú ha registrado las tasas más altas de solicitud de condición de refugiado, pese a presentar dificultades para el reconocimiento efectivo de los refugiados y su integración en los servicios públicos. José Koechlin, investigador del Instituto Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya de Perú, amplía las razones detrás de esta situación, y además da sus recomendaciones en la materia.

Por otra parte, de acuerdo con Nury van de Grift, representante de Santown Legal y experta en el contexto de la integración en Chile, históricamente este

28. Debe aclararse que este análisis, así como las entrevistas a expertos, se realizaron antes y/o durante la tramitación de la nueva Ley de Migración y Extranjería de Chile (Ley N° 21.325) del 20 de abril de 2021. Por lo tanto, recomendamos tener en cuenta esta ley en consideración de la anotado a continuación.

país ha abierto sus puertas a la migración, aspecto que ha permitido la construcción de un modelo más afianzado de inclusión de los migrantes en los servicios del Estado. Adicionalmente, debido a que en la última década Chile ha demostrado importantes indicadores de prosperidad económica, se ha convertido en uno de los principales destinos para migrantes a nivel Latinoamericano, razón por la cual vale la pena indagar en sus lecciones y experiencias.

Si bien este ejercicio no ha de leerse como un estado del arte del derecho comparado o como un análisis minucioso de política pública, sí permite entender cómo se ha gestionado la integración en otros países, incluyendo las dificultades, los avances, los retos, los casos críticos y las buenas prácticas que resultan de interés para fortalecer los mecanismos presentes en Colombia, más aún cuando es una experiencia que comparte la región y que, por esta situación, amerita esfuerzos conjuntos.

Reconocimiento de la condición de refugio en Perú

En primer lugar, podemos indagar en las razones por las cuales la situación del refugio es tan llamativa en este país. A todas luces, Perú no estaba listo para

ser el primer país de Latinoamérica en recibir la mayor cantidad de solicitudes de refugio, tanto así que antes de la crisis venezolana, Perú recibía una media de 300 solicitudes al año; pero, a raíz de la coyuntura, empezó a recibir un alto volumen de solicitudes, llegando a un pico de 4 000 en un solo día (Morales, 2020).

Una de las medidas implementadas por Perú, que pueden justificar este incremento, se debe a que el Estado permite a los migrantes presentar la solicitud de refugio durante su paso por frontera, aspecto que lo diferencia de otros países de la región, en donde el respectivo proceso se lleva a cabo en otras instancias y momentos.

Para Koechlin, este incremento en las solicitudes de refugio coincide con el impacto de la llamada quinta ola migratoria de venezolanos en el Perú, la cual contó con unas características poblacionales muy particulares: el tratarse de una fase de reagrupamiento familiar que, a su vez, supone un proyecto de migración permanente y mayor diversidad en aspectos demográficos.

En estas circunstancias, se exacerban los casos de vulnerabilidades múltiples y yuxtapuestas, lo que conlleva un proceso de solicitud estratégica de la condición de refugio, ante la carencia de documentos de identidad válidos para las autoridades. Es por eso por lo que muchos de estos migrantes optan por presentar su candidatura al asilo, con el objetivo de poder transitar temporalmente dentro del país, trabajar de manera informal y migrar posteriormente a Chile u otros destinos con mejores condiciones de acogida y goce de derechos.

Ahora bien, para solicitar el refugio en Perú, se debe presentar el documento de identidad (pasaporte, cédula o cualquier otro documento que sustente la situación personal de cada migrante) para que un funcionario de la Secretaría de la Comisión Especial de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores (CEPR) realice una entrevista a la persona y a su núcleo familiar. Posteriormente, se expide una documentación provisoria (Carné de solicitante) que debe ser renovado cada 60 días.

El Carné faculta al migrante para circular dentro del territorio nacional, fijar un domicilio, comenzar diversos trámites ajenos a la solicitud en curso, como tramitar una autorización de trabajo (Acnur, 2018) y, asimismo, le “garantiza la reunificación familiar, otorga documentos de identidad gratuitos y garantiza la residencia temporal (con la posibilidad de acceder a la residencia permanente luego de dos años)” (Pólemos, 2018).

En continuidad con lo anterior, el artículo 23 de la Ley del Refugiado del 2002, que consagra los derechos y beneficios respectivos, establece que al refugiado se le otorgará el Carné de Extranjería como documento de identificación personal y se extenderá la calidad de refugiado al núcleo familiar del migrante; y, frente al régimen laboral, el artículo 26 menciona que se aplicará en un principio con las restricciones legales para los extranjeros, a menos que el migrante tenga cónyuge de nacionalidad peruana, haya cumplido con dos años de residencia en el país o tenga ascendientes, descendientes o hermanos peruanos. Sin perjuicio de lo anterior, se debe destacar que en Perú no se otorgan servicios legales gratuitos

para los solicitantes de refugio (Office of the High Commissioner for Human Rights, 2018).

Sin embargo, en la práctica una gran cantidad de migrantes que ha llegado al Perú, ha tenido que esperar por más de dos años una cita para solicitar refugio, resultando en que la acreditación de esta condición sea prácticamente imposible para el 99 % de los solicitantes. Aunado a esto, cabe señalar que la denominación de solicitante de refugio no implica que los venezolanos ostenten el estatus migratorio necesario para poder trabajar formalmente: el proceso tan solo abre la puerta para tramitar una posterior autorización, situación que exacerba la informalidad laboral (Morales, 2020).

De acuerdo con Koechlin, si bien se han de reconocer los esfuerzos del Estado peruano en materia de política migratoria (lo cual sugiere una política inicialmente abierta), sigue habiendo un déficit, sobre todo frente a los solicitantes de refugio, debido a los altos tiempos de respuesta. Esto podría responder a la falta de incentivos para el Estado al momento de conceder refugios, toda vez que supone un trámite muy costoso para el país.

Respuesta al éxodo venezolano en Chile

Entre los años 2014 y 2019, la migración venezolana a Chile aumentó de forma drástica, pasando de la presencia contabilizada de 2 275 venezolanos en 2014, a cerca de 400. 000 en 2019, según cifras del Departamento de Extranjería y Migración (2020). De esta manera, los nacionales venezolanos representan el

grupo inmigrante numéricamente más importante del país; el mismo fenómeno que ocurre, tanto en Colombia como en Perú.

Debe mencionarse que recientemente Chile se negó a firmar el Pacto mundial “Para una migración segura, ordenada y regular”. De acuerdo con Sebastián Piñera, presidente de la nación, este pacto no “parece conveniente” en tanto “que dificulta el proceso de poner orden en nuestra casa en materia de migraciones” (Reyes, 2018). En ese mismo discurso, el presidente expresó que el pacto mencionado “incentiva la migración irregular, establece nuevos deberes para el Estado de Chile, restringe nuestra soberanía y puede perjudicar a nuestro país en eventuales juicios internacionales” (Reyes, 2018), dejando entrever una política migratoria inicialmente restrictiva frente a la orientación más abierta de Colombia y de Perú.

No obstante, en los últimos años y respondiendo a la tradición receptora del país, se han presentado avances en la integración estructural de los migrantes, entendida como la adquisición de derechos y el acceso a instituciones nucleares de la sociedad chilena, tales como economía y mercado laboral, educación, acceso a vivienda y a ciudadanía, salud, entre otros. Entre las acciones implementadas, se destacan:

- ▶ Convenio que facilita el acceso a la salud, a través del Régimen de Prestaciones de Fonasa. Iniciativas del Ministerio de Salud para mejorar el acceso a la atención de salud de grupos de migrantes. Iniciativa para igualar derechos en el acceso a la vivienda por parte de la población migrante. Programa de regularización de estudiantes “Escuela Somos Todos”.

- ▶ Convenio para el acceso a la educación parvularia. Iniciativa conjunta entre el Ministerio del Interior y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji).

- ▶ Convenio de Colaboración Sename – DEM para el reconocimiento de la condición de refugiado. Iniciativa para el reconocimiento de nacionalidad de hijos de inmigrantes residentes en Chile (caso de hijos de extranjeros transeúntes).

- ▶ Exención de multas a niños, niñas y adolescentes. Visa temporaria por motivos laborales.;

- ▶ Reconocimiento de uniones civiles realizadas en el extranjero, en la obtención de permisos de residencia. Modificaciones al Reglamento de Extranjería.

En cuanto a la documentación disponible para la población migrante, en Chile existen diferentes tipos de visa que regulan el ingreso y las permanencia de los extranjeros en el territorio nacional. Pero, adicional a este tipo de documentación, quien desee permanecer en el país deberá optar por un trámite de permanencia definitiva. A continuación, listamos algunos de estos documentos:



Visa temporaria

Se expide con una vigencia hasta por un año. Son prerequisites: formulario de solicitud de visa temporaria, fotocopia del pasaporte (u otro documento de identidad), fotocopia del Visto de Turismo, fotocopia de la última Tarjeta de Turismo; y certificado de nacimiento apostillado junto con la declaración jurada de uno de los padres, en el caso de los NNA.



Visa por motivos laborales

Se le otorga a aquellos migrantes que deseen trabajar en Chile, con una vigencia de dos años. Los documentos que exige el Departamento de Extranjería y Migración para este trámite son: formulario de solicitud de visa temporaria, fotocopia del pasaporte, fotocopia del Visto de Turismo, y fotocopia de la Tarjeta de Turismo vigente.



Visa de residente estudiante

Con vigencia de un año prorrogable hasta la finalización de los estudios. Los requisitos para esta visa son: completar formulario de solicitud de visa del Sistema de Atención Consular Ciudadanos, certificado de matrícula o carta de aceptación emitido por una universidad o entidad educacional reconocida por el Estado, documentos que acrediten solvencia económica para subsistir en el término de los estudios, carta o certificado de universidad o entidad educacional al tratarse de programas de intercambio académico, certificado de antecedentes penales, certificado médico y pasaporte vigente.



Visa temporaria para personas con familiares que posean permisos permanentes

Esta visa se le otorga a aquellos migrantes que tengan vínculo familiar (cónyuge, padres e hijos) con una persona que tenga permanencia definitiva en Chile. Los documentos que se requieren para la obtención de dicha visa son: formulario de solicitud de visa temporaria, fotocopia del pasaporte (u otro documento de identidad válido), y fotocopia de la Tarjeta de Turismo vigente.

Si la persona es cónyuge o compañero permanente de quien es residente con permanencia definitiva, requerirá, además de los documentos anteriores, los siguientes:

► Certificado de matrimonio, emitido por el país en que se contrajo el vínculo, el cual ha de estar debidamente apostillado o legalizado por el Consulado chileno del respectivo país y por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Una copia del certificado de permanencia definitiva del cónyuge del solicitante. Una copia de la cédula de identidad del cónyuge del solicitante. Certificado de vigencia de la permanencia definitiva del cónyuge, emitido por Policía Internacional, en original. Requiere acreditar sustento económico.

Visa de Responsabilidad Democrática



En 2018, el Gobierno chileno decretó que los venezolanos que deseen ingresar al país deben obtener la Visa de Responsabilidad Democrática, que exige el certificado de Antecedentes Penales emitido por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores de Justicia y Paz (MPPRIJP). Este certificado deberá ser apostillado o legalizado, y debe estar acompañado obligatoriamente con el Certificado de Antecedentes Penales, emitido por la entidad pertinente del país donde realiza la postulación, debidamente apostillado o legalizado (Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Chile, 2019).

La Visa de Responsabilidad Democrática la puede solicitar cualquier venezolano que busque radicarse en Chile. Su

trámite se puede hacer a través de internet y tiene como requisitos obligatorios:

- a. Contar con certificado de Antecedentes Penales emitido por el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores de Justicia y Paz (MPPRIJP), debidamente apostillado o legalizado, con un máximo de 90 días al momento de ingresar la solicitud al Sistema de Atención Consular Ciudadanos. Se exceptúan los menores de edad. Certificado de Antecedentes Penales, emitido por la entidad pertinente del país donde realiza la postulación, debidamente apostillado o legalizado, con menos de 60 días de antigüedad.
- b. Pasaporte vigente o vencido, otorgado a partir del año 2013, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Exenta n.º 2 087, del 18 de abril de 2019.
- c. Una vez cumplidos los requisitos, se deberá efectuar el pago de la visa, cuyo costo asciende a USD 30 (Gobierno de Chile, 2017).

De acuerdo con Nury van de Grift, esta visa está supeditada a ciertos documentos a los que no se puede acceder fácilmente, debido a la debilidad institucional venezolana. Sin embargo, resalta la rapidez en los trámites por parte de las entidades correspondientes en Chile, en comparación con los demás países de la región.

Igualmente, la entrevistada llama la atención sobre la existencia de algunos “perdonazos” temporales a migrantes en condición irregular²⁹. Estos

29. Los “perdonazos” funcionan como períodos de

procesos flexibilizan los requisitos para permanecer en el país por las ventajas que se derivan de la regularización, en contraposición a las desventajas asociadas con la población residente irregular. Sin embargo, si la persona se encuentra en Chile y está actualmente en una situación irregular, el Gobierno chileno le permite la opción de acudir a alguna de las oficinas de Extranjería, en donde podrá iniciar su proceso de regularización y, así, generar los trámites necesarios para la visa. Se advierte, empero, que esta opción solo se les otorga a aquellos ciudadanos migrantes que tengan más de 18 años.

padres. Si se encuentran en situación migratoria irregular, deben inscribirse en los centros de atención primaria correspondientes a su domicilio y, en función de esta inscripción o de un certificado que acredite la atención en alguno de estos centros, el padre, madre o adulto responsable del niño, niña o adolescente, podrá solicitar para el/la menor de edad un permiso de residencia temporal a las autoridades migratorias correspondientes: el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, o las Oficinas de Extranjería de la respectiva Gobernación Provincial.



Permanencia definitiva

Le otorga a los migrantes el derecho a residir de forma permanente en el país y poder desarrollar cualquier actividad lícita en el mismo. Si el solicitante posee una visa sujeta a contrato, se requiere que el titular haya contado con este permiso por lo menos durante dos años continuos. Por otro lado, en el caso de las visas temporarias, se requiere que el titular de la visa haya completado al menos un año con este permiso.

Acceso a salud y servicios de educación

En el campo de la salud pública en Chile, los NNA extranjeros tienen garantizado el acceso al sistema, independiente de la situación migratoria en la que se encuentren ellos y/o sus

flexibilización para la regularización de los migrantes, que consisten en la flexibilización de los documentos que deben portarse como requisito para cualquiera de las visas existentes para migrantes en el país austral. Estos “perdonazos” parten del reconocimiento de la debilidad institucional venezolana para emitir dichos documentos (actas de nacimiento, pasaportes, cédulas, antecedentes penales), y de la experiencia recogida como epicentro de la migración latinoamericana de que es más rentable para el Estado regularizar migrantes contribuyentes que tener migrantes irregulares subsidiados.

Los adultos migrantes que no poseen cédula de identidad chilena (RUN) y que sean carentes de recursos, también podrán acceder en forma gratuita a las prestaciones de la red pública de salud, en igualdad de condiciones que los chilenos. Esta medida indica que los establecimientos integrantes del Sistema Público de Salud brindarán las atenciones y prestaciones de salud a los extranjeros que se encuentren en Chile en calidad de inmigrantes, y que no cuenten con otro derecho a atención de salud, que carezcan de documentos o permisos de permanencia, en los siguientes casos:

1. Mujeres durante el embarazo, el parto y posparto, hasta los doce meses después de este.
2. Niños hasta los 18 años: todas las prestaciones de salud que requieran, incluidas las del programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial y las del programa de apoyo al recién nacido.
3. Casos de urgencia médica.

No obstante, y pese a la relativa apertura de los sistemas de salud, el incremento de la población extranjera en Chile a raíz de las oleadas provenientes de Venezuela ha significado un desafío mayor para la política pública en salud. Particularmente, sobresalen aspectos socioculturales, como barreras de aceptación dentro de los gremios profesionales (El Líbero, 2020), o los sistemas y servicios de salud ante la creciente discriminación.

Respecto al tema de las convalidaciones académicas, van de Grift señaló que este es un proceso viable, asequible y que, en comparación con otros países de la región, toma relativamente poco tiempo desde el inicio del trámite hasta la resolución del mismo. Igual que sucede en Colombia, la mayoría de las convalidaciones en Chile se tramitan a través del Ministerio de Educación.

No obstante, y de manera reiterada, los dos campos con mayores dificultades para la convalidación de títulos y su reflejo en la participación dentro del gremio son la medicina y la abogacía, donde se presenta un celo profesional que dificulta a los migrantes una integración laboral y económica en términos equitativos (Van de Grift, 2020). Sin embargo, la entrevistada manifestó que la certificación de conocimientos y títulos es mucho más viable en otros campos y disciplinas, y que la consecución de este proceso facilita enormemente el acceso al mercado laboral chileno.

Perú, por su parte, cuenta con Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud (Iafas). Estas se dividen en los seguros del Estado y

los seguros privados: entre los primeros, es posible destacar el Seguro Integral de Salud (SIS), el Seguro Social del Perú (EsSalud), los Seguros de las Fuerzas Armadas y el Seguro de Salud de la Policía (Gobierno de Perú, 2020).

Con respecto a la afiliación al SIS, se requiere que la persona solicitante haga parte de alguno de los siguientes grupos poblacionales:

- ▶ Persona en situación de pobreza o pobreza extrema, según el Padrón General de Hogares. Madres durante el período de embarazo y hasta 42 días después de dar a luz. Menores de edad, entre 0 y 5 años. Estudiantes que accedan a Qali Warma. Víctimas de la violencia del conflicto armado. Presos (recluidos en centros penitenciarios).
- ▶ Persona en un Centro Juvenil de Diagnóstico y Rehabilitación. Niños, niñas y adolescentes en albergues públicos o privados, sin fines de lucro (no válido para albergues temporales). Centros poblados determinados por el Midis.
- ▶ Personas en situación de calle, según el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Bomberos. Jueces de paz. Integrantes directivos inscritos en el Registro Nacional de Núcleos Ejecutores. Extrabajadores despedidos irregularmente (deberán estar inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente).
- ▶ Ciudadano ecuatoriano que se encuentra en Perú.

En virtud de lo anterior, los migrantes venezolanos pueden acceder al SIS si

hacen parte de alguno de los grupos mencionados, y siempre y cuando sean titulares del Carné de Extranjería. Por otro lado, a EsSalud se pueden afiliar los migrantes que hagan parte de alguno de los siguientes grupos poblacionales y que, además, porten el Carné de Extranjería vigente, llenen el Formulario Único de Registro y firmen el contrato respectivo:

Profesionales, independientes, técnicos, artesanos, comerciantes, transportistas, artistas, universitarios, practicantes y demás emprendedores.

En suma, es claro que Perú ofrece diversas alternativas representadas en figuras de aseguramiento en salud financiadas por el Estado, las cuales exigen al migrante de manera perentoria un Carné de Extranjería. Este requerimiento previo perpetúa la situación de vulnerabilidad de estas personas, por cuanto no hay indicativos sobre la posibilidad de que los grupos en extrema vulnerabilidad, que no han resuelto su situación migratoria, sean beneficiarios de servicios de urgencias y mucho menos de salud integral.

Acceso a trabajo

En Perú, el acceso al mercado laboral formal entre los migrantes dependerá del documento que posean: el Carné de Solicitante, el Carné de Extranjería, el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), la Visa Humanitaria o la Visa de Trabajador Residente.

Carné de Solicitante: la Comisión Especial Para los Refugiados (CEPR) es la encargada de emitir este documento. Asimismo, expide una

autorización de trabajo una vez el migrante haya efectuado la solicitud de refugio, en la que, además de los datos personales correspondientes, se encuentra el término de vigencia y la fecha de vencimiento de la autorización, la cual requiere de renovación periódica.

Carné de Extranjería: es el documento de identidad para las personas extranjeras en el Perú, que logra cambiar el estatus migratorio de turista o visitante, y residente. Por medio de este, el migrante puede acceder a múltiples beneficios, tales como abrir cuentas bancarias, celebrar contratos de servicios de telefonía móvil, acceder a la seguridad social y, además, obtener un trabajo formal.

Dicho carné permite a su titular “trabajar, estudiar, emprender negocios, integrarse al sistema de salud pública, adquirir una línea pospago, acceder a créditos bancarios y más” (Gobierno de Perú, 2019). La duración del Carné puede oscilar de tres a cinco años, según si la persona es o no menor de edad, o si cuenta con calidad migratoria permanente.

Para poder solicitar este documento, el ciudadano extranjero debe contar con Calidad Migratoria de Residente, es decir, tener una autorización expedida por Migraciones para que pueda realizar ciertas actividades.

Permiso Temporal de Permanencia (PTP): faculta al migrante para trabajar de manera formal en el país y a ser registrado en el Seguro de Salud (Gestión, 2019a). Sin embargo, hay una limitación con respecto

al porcentaje de contratación, por cuanto los trabajadores venezolanos con PTP no pueden exceder del 20 % de la totalidad de empleados, de conformidad con el Decreto Legislativo n.º 689.

Para obtener el PTP, es necesario que el migrante cumpla con ciertos requisitos, tales como: i) haber ingresado legalmente al territorio peruano; ii) encontrarse en Perú antes de la exclusión de Venezuela del Convenio Mercosur; iii) ostentar situación migratoria irregular devenida del vencimiento de la autorización de permanencia o residencia, o estando de manera regular en el país, optar por el PTP; y iv) no tener antecedentes penales a nivel nacional e internacional.

Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP): el 22 de octubre de 2020 fue expedido mediante el

Decreto Supremo de Número 010-2020 el CPP para regular la situación migratoria de los extranjeros en el país, en donde se estableció un plazo de 180 días desde la entrada en vigor del mencionado Decreto para presentar la solicitud de regularización migratoria.

De acuerdo con la normativa peruana, es claro que hay un obstáculo frente a aquellos migrantes que no ingresan al país de manera regular, por cuanto no serán tenidos en cuenta para la solicitud de algunos de estos documentos. Al respecto, según Acnur y la OIM, para 2019 se encontraban 768 000 personas venezolanas en Perú, de las cuales aproximadamente 384 791 no contaban con documento alguno que regulara su estadía en el territorio peruano. A este grupo se le determina la negativa a acceder a esta regulación, perpetuando su situación de informalidad y de vulnerabilidad (Fupad, 2019a).



Visa Humanitaria

Su porte permite trabajar y acceder a servicios públicos sin la necesidad de contar con el PTP, ya que, según el embajador César Bustamante, con esta se le otorgará a los migrantes el Carné de Extranjería (Gestión, 2019b). Para obtener esta visa, se deben acreditar los siguientes requisitos: i) pasaporte ordinario vigente, por vencer o vencido (original y copia); ii) certificado de antecedentes penales venezolanos apostillado, para mayores de 18 años; iii) copia de la cédula de identidad; iv) partida de nacimiento otorgada por el Registro Civil de la República Bolivariana de Venezuela y apostillada para menores de 9 años, en caso de no contar con pasaporte; v) permiso de viaje que permita la salida del menor de Venezuela; vi) dos fotografías tamaño pasaporte a color, fondo blanco y en papel fotográfico; y vii) diligenciar un formulario (Consulado General del Perú en Bogotá, 2020).



Visa de Trabajador Residente

Esta se emite a solicitud ante la Superintendencia Nacional de Migraciones en Perú (Consulado General del Perú en Valencia, 2017).

En virtud de todo lo anterior, es claro que para acceder a un trabajo formal en el Perú, los venezolanos deben regularizar su situación migratoria, requisito que a su vez está atado a múltiples trámites y requerimiento de documentos y de validaciones. Al respecto, Koecklin señaló que la población migrante que logra obtener alguno de estos documentos se enfrenta a un obstáculo adicional, pues no se reconocen con prontitud grados y títulos académicos, aspecto que compagina con el contexto colombiano. La excesiva necesidad del estado peruano de corroborar la validez de los documentos y de la identidad de sus poseedores, además del desborde institucional ante la cantidad de solicitudes, terminan por impedir la consecución de un empleo digno y de una situación de estabilización en el escenario inmediato.

Con todo, es importante tener en cuenta que la debilidad institucional de Venezuela les impide obtener cualquier documento exigido para regularizarse en cualquier otro país. Es normal que un venezolano antes de salir de su país no pueda obtener un sello requerido en otro país porque la institución que lo emite, por diversos motivos, no está operando correctamente.

En el caso chileno, de acuerdo con un estudio de la OIM, el 69 % de la población venezolana en ese país realiza actividades remuneradas. De este porcentaje, el 40 % realiza estas

actividades mediante contrato y el 60 % por cuenta propia.

- A diferencia de Venezuela, en Chile esta población se desempeña mayoritariamente en ocupaciones de los grupos: trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados (51,2 %), ocupaciones elementales (17 %) y profesionales científicos e intelectuales (8,5 %) (OIM, 2018, p. 7.)

Según van de Grift, los campos en los que más se emplea a la población venezolana son: la atención al cliente, la venta en pequeños locales y la repartición domiciliaria. Resalta la alta formalización que existe en Chile, la cual permite una fácil absorción de la mano de obra desempleada en ocupaciones formales, debido, en parte, a su aparato productivo. Sin embargo, “la gran presencia de venezolanos en los grupos de servicios y ocupaciones elementales devela una devaluación de sus credenciales educativas (títulos) y una inserción laboral precaria, marcada por la sobrecualificación” (OIM, 2018, p. 8), aspecto que parece indicar una tendencia generalizada en la región.

En el caso de Perú, Koecklin señala que los principales sectores en los que se emplea u ocupa la población migrante son: la gastronomía, los servicios comerciales y la atención al cliente. Estos sectores, en la mayoría de los casos, no corresponden con el perfil profesional o técnico de los migrantes, quienes

pueden contar con títulos profesionales en medicina, ingenierías, pedagogía o artes, entre muchos otros, pero no cuentan con una tasa de inserción laboral favorable en estos sectores, predominando siempre la informalidad y la sobrecualificación. Koechlin resalta que existe una tendencia a que los migrantes con nivel formativo más elevado prefieran migrar a países del Cono Sur como Argentina, Uruguay o Chile, donde las posibilidades de obtener empleos formales en sus ramas son ligeramente mayores.

6. Hallazgos y recomendaciones

En esta sección, incluimos las recomendaciones formuladas a partir de los hallazgos obtenidos de los instrumentos aplicados, junto con algunas de las recomendaciones que han extendido los actores y que apuntan hacia la superación de las dificultades y barreras identificadas en cada una de las etapas, desde la emigración hasta la estabilización y posestabilización. Al indagar por las recomendaciones, buscamos extender la perspectiva crítica a los actores partícipes, con miras a multiplicar las rutas de mejora en política pública y a reforzar los mecanismos y las estrategias interagenciales ya existentes.

Frente a los mecanismos de regularización migratoria

De manera reiterada, todos los actores entrevistados, incluyendo la propia población migrante, reconocen que la obtención de la documentación en regla y los procedimientos para la regularización del estatus migratorio continúan siendo la principal barrera para el acceso al mercado laboral formal y al Sistema Integral de Seguridad Social. Es por eso por lo que el primer conjunto de hallazgos y recomendaciones se orienta a este aspecto, con incidencia directa en la estabilización de la población y su integración en la sociedad colombiana.

En primer lugar, se debe señalar que Colombia no cuenta con una experiencia histórica en medidas de protección internacional, con énfasis en migración laboral y en flujos migratorios mixtos, como el que se presenta recientemente a propósito de la crisis humanitaria en Venezuela. A pesar de que entidades del Estado, como Migración Colombia, han destinado recursos técnicos y económicos para robustecer los procesos de gestión y reconocimiento de la condición de refugiado, diferentes organizaciones no gubernamentales, de cooperación y de la sociedad civil han señalado la todavía reducida capacidad de respuesta ágil, las deficiencias en los canales de comunicación y notificación (lo cual incluye una poca claridad en los criterios de elegibilidad), y los insuficientes insumos logísticos para gestionar de forma sistemática un volumen elevado de solicitudes. A la fecha, según cifras publicadas en el portal web de R4V, Colombia, país número uno en la recepción de migrantes de Venezuela en el mundo (con más del 30 %), solo ha reconocido 425 condiciones de refugio y cuenta con 8 824 solicitudes pendientes de revisión, a corte de diciembre de 2019.

De acuerdo con la Presidencia de la República, el SJR y Fundacolven, la expedición del salvoconducto de permanencia SC-2 ha sido una medida insuficiente para responder a las

necesidades de miles de venezolanos solicitantes de refugio que, por falta de documentación requerida para solicitar el PEP o por carecer de recursos económicos para optar por otro documento, tramitan permisos que les permite la estadia en el territorio, sin garantías para el acceso a trabajo formal o a otra serie de productos y servicios básicos. Entre estos servicios complementarios debemos incluir contratación de internet, telefonía celular o apertura de cuentas de ahorro, tarjetas de crédito o microcréditos, etc.; elementos de fundamental importancia para la estabilización económica, la búsqueda de empleo, el pago de aportes a seguridad social o la tramitación de documentos.

Ante la extensión del acceso al Estatuto Temporal de Protección de Migrantes Venezolanos (ETPV) a los solicitantes de refugio, estos inconvenientes señalados en cuanto a participación en el mercado laboral y a los beneficios de la seguridad social parecen ser tomados en cuenta, toda vez que quienes poseen SC-2 son potenciales beneficiarios del Permiso por Protección Temporal (PPT). No obstante, consideramos importante llamar la atención sobre algunos elementos que requieren un especial foco, de cara a la regulación del Estatuto.

- Es importante indicar que si acceden al PPT deben renunciar al SC-2, que no concede oportunidades para trabajar. Esto supone que la población migrante debe escoger, en últimas, entre la protección internacional y la posibilidad de desarrollar actividades remuneradas.
- Uno de los hallazgos más importantes de la investigación sugiere que el

nivel de comprensión del andamiaje jurídico es especialmente bajo en las personas en condiciones más vulnerables, aspecto que, además de su estado de irregularidad, intensifica las distancias entre la vida cotidiana de estas personas y las entidades encargadas de velar por sus derechos, mediante el acompañamiento y la regularización. Es por esto por lo que el proyecto de implementación del ETPV debería proporcionar mecanismos de comunicación lo suficientemente claros para las personas en situación irregular, especialmente aquellas con menor nivel académico, que son a quienes más se le dificulta la comprensión de los trámites de regularización.

- Se recomienda a Migración Colombia especificar el procedimiento de solicitud del PPT y de acceso al Registro Único de Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal para las personas que cuentan con SC-2, puesto que, a diferencia del PEP, considerado como documento de identificación personal, el SC-2 no posee la misma validez documental.
- Igualmente, en consideración de las necesidades específicas de protección internacional, de reconocimiento de la condición de refugio y de los riesgos latentes de apatridia y vulneración de derechos, Migración Colombia debe suministrar información suficiente que dé cuenta de la aplicación de un modelo de protección con enfoque diferencial, de manera que la tramitación del PPT, así como del Registro Único, considere las especificidades de los casos más vulnerables y acelere los procedimientos de regularización pertinentes en estos grupos poblacionales.

De otra parte, pese a que el PEP ha sido el documento de mayor éxito, solidez y facilidad de tramitación que ha reconocido el Estado colombiano a la fecha, los entrevistados han señalado la recurrencia de ciertos inconvenientes que vale la pena visibilizar, con miras a las consideraciones que puedan incluirse en el diseño e implementación del ETPV. A saber, en muchos casos persiste todavía la duda sobre la consideración del PEP como documento de identidad válido y suficiente para diferentes trámites institucionales o, incluso, para el acceso a puestos de empleo o para la atención en salud.

De acuerdo con la pesquisa de la Corte Constitucional (Echeverri, 2019), estos documentos, en la práctica, no siempre se reconocen por las entidades promotoras de salud (EPS) para la atención en salud o la afiliación al SGSSS. De igual forma, como señaló el Grupo de Integración de GIFMM Colombia, se precisa adelantar capacitaciones con entidades financieras para el reconocimiento del PEP como comprobante de la identidad individual para el acceso a productos financieros, como microcréditos y cuentas de ahorro. En consideración de lo anterior:

- El Ministerio de Relaciones Exteriores debería propender por articular el reconocimiento del PPT, a través de entidades como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), para que las personas que cuenten con este documento, tal y como funciona con el PEP, puedan tramitar el Registro Único Tributario (RUT) que incentivaría sustancialmente la formalización laboral.

Frente al PPT, se recomienda adelantar procesos de sensibilización con las

entidades de la seguridad social, el sector empleador o contratante y las entidades bancarias, en lo que respecta a regularización. Estos procesos de sensibilización deben enfatizar en la acreditación de la permanencia del migrante en territorio nacional y la validez del documento para la afiliación a todas las instituciones de protección social.

La ANDI recomienda que se contemplen convenios con Asobancaria (representante del sector financiero) para fortalecer temas como el cumplimiento de la Carta Circular 82 del 13 de noviembre de 2019, emitida por la Superintendencia Financiera, que reconoce la validez del PEP para la apertura y/o contratación de productos y servicios financieros. A su vez, adelantar las gestiones necesarias para que se emita una circular equivalente para el reconocimiento del PPT.

En este mismo aspecto, se debe capacitar a los empleados del sector para facilitar las acciones pertinentes y la promoción de la bancarización de la población migrante, en armonía con los esfuerzos que los empleadores pueden adelantar en ese sentido con sus empleados extranjeros. Resulta clave adelantar una estrategia de mitigación de temores o prejuicios respecto al riesgo financiero que representa la población migrante en el imaginario de las entidades del sector bancario.

Por otra parte, la consecución del PEP exige trámites de regularización previos, como, por ejemplo, contar con documentos de identidad venezolanos que no siempre se tienen al momento de emigrar del lugar de origen (ya sea por debilidad de la institucionalidad

venezolana encargada de expedirlos o por eventos contingentes durante el éxodo, como pérdida, hurto o daño), además de exigir, en la mayoría de los casos, un ingreso regular al territorio colombiano (salvo en el caso del PEPFF), situación subordinada a la estabilidad de la diplomacia entre los dos países y a la debilidad de la frontera binacional.

- Migración Colombia debe especificar, mediante acto administrativo, el procedimiento para acceder al PPT y al Registro Único de Migrantes Venezolanos en el caso de las personas que no cuenten con PEP, SC-2 y deban demostrar su estadía en el territorio colombiano, antes del 31 de enero de 2021. Esta especificidad debe enfatizar de manera clara en los elementos considerados como probatorios de esta presencia y, de ser posible, ir más allá de los contratos comerciales o de la tramitación de permisos ante Migración Colombia, de manera que sean tenidas en cuenta actividades como la inscripción y búsqueda de empleo ante el SPE, los programas de formación ante las entidades educativas, la afiliación al SGSSS o, incluso, el ser beneficiario de programas de cooperación en el territorio nacional.
- Particularmente, Utraven.co y Colvenz manifestaron la importancia de que los mecanismos de generación de ingresos, como los proyectos productivos, los emprendimientos con rentas estables o la creación de empresas, sean evidencia de un compromiso del aporte económico y tributario al país. Por lo tanto, recomiendan que estos medios de vida y alternativas productivas puedan ser reconocidos dentro del proceso de regularización.

A propósito de lo anterior, el sector sindical recomienda que el tiempo de vigencia del PEP otorgado a cada migrante sea una primera medida para empezar a contabilizar el tiempo de estadía suficiente para solicitar visa, cédula de extranjería o nacionalidad colombiana, en lugar de ser únicamente una medida de contingencia. De esta manera, se podría fomentar la regularización y resolver a largo plazo algunos de los déficits fiscales que ha traído la gestión de la migración a la institucionalidad colombiana.

Con todo, el ETPV señala que los titulares del PEP podrán acreditar con este documento su permanencia en Colombia, para los efectos de la acumulación del tiempo requerido para aplicar a una Visa-R. Así las cosas, el Estatuto atiende la recomendación del sector sindical.

Igualmente, en el marco del ETPV, sería relevante considerar el caso de aquellos migrantes que entren de manera irregular después del 31 de enero de 2021, y hacerlo extensivo a los familiares que no pueden emigrar al mismo tiempo que sus padres, hijos o compañeros que lleguen en una fecha posterior. En esta línea, el ETPV debería sostener un reconocimiento amplio del fenómeno de movilidad humana, en consideración de los núcleos familiares en proceso de reunificación.

Frente a las entidades estatales

Respecto a las recomendaciones sobre política pública y entidades estatales (nacionales y distritales), podemos

enfocarnos en las principales líneas abordadas por la Alcaldía de Bogotá (2021): infancia, adultez, vejez, familia y habitantes de calle. En este sentido, urge preguntarse por políticas interseccionales en las que se pueda proteger a la población migrante a futuro. Retomando la experiencia chilena, según van de Grift, este país considera medidas de protección desde la primera edad y la edad escolar, con servicios de cuidado, atención psicológica, nivelación escolar y extensión de los visados para culminar los estudios, así como la garantía de la nacionalidad a los menores con padres extranjeros. En esa misma línea, también cabe preguntarse por la carga tributaria del Estado colombiano a futuro frente a las pensiones y al cuidado geriátrico de los migrantes que no cumplan con todas las semanas de cotización, en programas de protección a la vejez y la salud. Con ello en mente:

- Promover la afiliación, la contribución y la importancia de la protección a largo plazo es esencial para la sostenibilidad de las instituciones y del Sistema de Seguridad Social, con miras a reducir el impacto futuro en términos tributarios y de mitigar los riesgos financieros que corren actualmente por cuenta del Estado, a raíz de la baja afiliación. En ese sentido, entidades como el DANE y/o Migración Colombia pueden estudiar la vocación de permanencia a largo plazo de la población migrante, a fin de que se promueva con mayor énfasis la vinculación a los sistemas de protección y se refuercen las estrategias de sensibilización, en torno a la seguridad social.

De otra parte, es importante señalar, si bien no a manera de recomendación

inmediata, la importancia de los convenios existentes con Chile, Uruguay, Argentina y Perú, y la importancia de que Colombia celebre nuevos acuerdos con países de la región para el reconocimiento de los aportes en seguridad social de los migrantes, en el marco de sus procesos particulares de migración y movimiento transnacional. Si consideramos que un porcentaje de los trabajadores migrantes inició su vida laboral en otro país y que, posiblemente, a lo largo de su trayectoria vital haga su tránsito a otro país, donde continuará ejerciendo trabajos, la continuidad, compatibilidad y congruencia en los sistemas de aportes es un factor de peso mayor, en la medida en la que constituye un derecho en la edad de vejez y un sustento vital para sus familias.

Por otro lado, consideramos importante prestar atención a ciertas áreas de la economía **informal**, en donde suele ocuparse un segmento de migrantes: el trabajo sexual y las plataformas digitales de servicios domiciliarios. Si bien no se registraron casos de trabajo sexual en la muestra de la matriz (es decir, si existe algún caso, este ni se puntualizó ni se conoció) y, de los domiciliarios de plataformas, se registraron menos de diez casos, consideramos importante ampliar la mesa de discusión sobre la protección e instrucción a este tipo de poblaciones, en lo referente al acceso a la protección social. Una labor que debería reconocerse es aquella realizada por Utraven.co, organización que asesora a las trabajadoras sexuales en el conocimiento y garantía de sus derechos en el sistema de salud. Esta discusión, aunque puede salirse del marco de la investigación, incide directamente sobre las plazas de empleo solicitadas

por la población migrante y deben ser también un foco de atención, con miras a los trabajos desempeñados. “Esta recomendación debe igualmente enmarcarse en la Recomendación 205 de la OIT sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, sobre todo, teniendo en cuenta su principio rector número 1 que establece que, la promoción del empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente, que son factores decisivos para promover la paz, prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia”.

Frente al tema educativo, es primordial aclarar y facilitar la convalidación de títulos académicos, y fomentar la expedición de licencias o tarjetas profesionales a nivel de los colegios profesionales, en donde se vislumbraron algunas barreras de acceso, en primera instancia burocráticos, aunque, en segunda, parecieran tener que ver con aspectos de discriminación nacional o de no reconocimiento de los méritos y logros, aun si estos han sido respaldados por las entidades formadoras nacionales. De la misma manera, es importante reconocer la labor del Ministerio de Educación Nacional en la apertura y flexibilidad para permitir que los/as migrantes menores de edad, incluidos/as aquellos/as que no cuentan con toda su documentación académica apostillada, accedan a los niveles escolares de la educación pública y a los instrumentos de nivelación.

Sin embargo, debemos aclarar que la falta de documentación y convalidación continúan siendo limitantes para el proceso de culminación de la etapa escolar, y para el posterior ingreso a

la educación superior, debido a que sin estos ni se pueden presentar las pruebas obligatorias de Estado (Saber 11), ni tampoco se puede acceder, en muchos casos, a la oferta de programas universitarios.

- ▶ En primer lugar, se recomienda invertir importantes recursos en el área de convalidaciones del Ministerio de Educación Nacional, a fin de que el proceso requiera de menores tiempos de espera y se agilice la fase estabilización de la población, por medio de una efectiva contratación y colocación en plazas de trabajo, acordes con el nivel de experticia y profesionalización de los migrantes.
- ▶ En segundo lugar, además de una mejora cuantitativa en los tiempos de espera y agilización de los procesos, una flexibilización en los requisitos probatorios, como la apostilla de diplomas y actas de grado, incentivaría el inicio de los trámites, puesto que la población migrante argumenta que Colombia exige un número desmesurado de elementos probatorios frente a los títulos académicos, lo cual dificulta la obtención de credenciales y avales para desempeñar oficios mejor ubicados y remunerados. Por lo tanto, y en sintonía con la opinión de la ANDI, consideramos que la flexibilización de estos procesos podría incidir positivamente en la integración socioeconómica de la población, en la reducción de las dinámicas de subempleo y de las tasas de informalidad, y en una mejora cualitativa de la productividad nacional y del mercado laboral colombiano.

- En tercer lugar, cabe resaltar que el Ministerio de Educación Nacional gestiona mecanismos de verificación y certificación de competencias y títulos directamente con las instituciones de educación venezolanas, interviniendo en la barrera de la apostilla de documentos, por cuestiones políticas o económicas. Sin embargo, siguen existiendo barreras asociadas a la debilidad institucional pública en Venezuela. Por ejemplo, en ocasiones es imposible comunicarse con las instituciones educativas venezolanas.
- En cuarto lugar, se recomienda ampliar la participación de la población migrante en los exámenes estatales de educación, para fomentar el acceso a las entidades de educación superior, tanto en su oferta pública como privada. De acuerdo con los representantes de Asovenezuela, las instituciones colombianas de educación superior que han formado a venezolanos han influido positivamente en la integración de la población migrante desde hace años, con lo cual se ha reducido la carga de las convalidaciones al convertirse en una plataforma directa de acceso a formación de alta calidad y a mejores salidas laborales, reduciendo barreras económicas y ampliando las cifras de estabilidad.

Se debe destacar el caso de la exención del requisito de presentación del Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina (Eunacom) en Chile, para fomentar el enrolamiento de cerca de 3 000 médicos venezolanos en condición regular para afrontar los desafíos de la pandemia. Por medio de un decreto del Ministerio de Salud de ese país, en marzo de 2020 se autorizó “la contratación y ejercicio de médicos titulados en el extranjero, cuyo título no esté revalidado o habilitado en Chile” (El Líbero, 2020), de manera que miles

de profesionales de la salud accedieron a vacantes laborales y se gestionó el déficit de capital humano ocasionado por el fenómeno sanitario.

- Con miras a la implementación del PPT, la APE y el SPE tienen la tarea de actualizar sus criterios de selección y sistema de inscripciones, para atender esta nueva normativa y ampliar la oferta de formación complementaria, técnica o tecnológica, de acuerdo con la demanda vocacional y de habilidades señalada por los empleadores.

Frente al tema del emprendimiento, representantes del GIFMM y OIM han señalado que Colombia no cuenta con una ruta emprendedora centralizada a través de los diferentes fondos y entidades gubernamentales, encargados de gestionar las convocatorias. Ejemplo de ello es el Fondo Emprender del SENA, el cual aplica exclusivamente a nacionales colombianos. Por lo tanto:

- Se recomienda ampliar la participación de la población extranjera en las convocatorias, fondos y ofertas de emprendimiento. Esta puede ser una estrategia efectiva a corto y mediano plazo, para canalizar la demanda de empleabilidad entre los migrantes que no logran aplicar o avanzar a las vacantes disponibles en el servicio público de empleo o directamente en el sector empresarial. Esta recomendación debe además enmarcarse en la recomendación 205 de la OIT ya mencionada y particularmente en el planteamiento estratégico c) que señala que hay un compromiso con la promoción del empleo sostenible y el trabajo decente, la protección social y la inclusión social, el desarrollo sostenible, la creación de empresas sostenibles,

en particular las pequeñas y medianas empresas, la transición de la economía informal a la economía formal, la transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible y el acceso a los servicios públicos; **debe enmarcarse además en los principios generales para la contratación equitativa de la OIT³⁰. En esta línea debe tenerse en cuenta que, la contratación debería respetar, proteger y velar porque se materialicen los derechos humanos internacionalmente reconocidos, incluidos los enunciados en las normas internacionales del trabajo y, concretamente, el derecho de libertad sindical y de negociación colectiva, y la prevención y eliminación del trabajo forzoso, el trabajo infantil y la discriminación en materia de empleo y ocupación.**

- Por otro lado, en materia de oportunidades y subsidios, es pertinente que el Departamento de Prosperidad Social clarifique de manera explícita, y por medio de los canales de información y resolución de dudas de sus plataformas, si se permite la participación de la población venezolana con PEP o cédula de extranjería (posteriormente con PPT), o si únicamente se admiten documentos de identidad colombianos para acceder a sus programas.

Como se ha indicado a lo largo de este documento, uno de los grandes inconvenientes de la irregularidad se concreta en la escasa afiliación al Sistema Integral de Seguridad Social.

30. Los principios de contratación equitativa de la OIT pueden consultarse en el vínculo https://www.ilo.org/global/topics/fair-recruitment/WCMS_568731/lang-es/index.htm

Esto hace que la atención de la población migrante no cuente con el soporte financiero requerido que se conoce como Unidad de Pago por Capitación (UPC), que corresponde al costo de cada persona para el Sistema de Salud. Con cargo a esta, se reconoce el plan de beneficios en salud: tratamientos, medicamentos, cirugías, citas con especialistas, entre otros. La atención de esta población, por lo tanto, termina siendo asumida por las entidades territoriales. Como señaló el Banco Mundial:

“La falta de aseguramiento explica el principal impacto de la migración en el sistema de salud colombiano: el costo generado por las atenciones en materia de salud a la población migrante. La principal brecha es por la migración es de financiamiento, dado que la población migrante, al no estar afiliada al sistema de salud, no cuenta con una prima (UPC) o asignación per cápita que garantice el disfrute de las atenciones en esta materia. La atención a la población migrante de Venezuela ha generado una presión sobre las ya precarias finanzas de varios de los hospitales públicos” (Banco Mundial, 2018, p. 92.).

Así, una política de inserción laboral y de apoyo a emprendimientos puede favorecer que estas personas no aseguradas ingresen al régimen contributivo para aportar al sistema de salud. Y con todo, la regularización de su estatus en el territorio colombiano permite que aquellos venezolanos sin capacidad de pago sean reconocidos por parte del régimen subsidiado, para que les sean garantizados los servicios de salud con cargo a la UPC.

Frente a resolución de conflictos, acceso al mercado laboral y a la seguridad social

La congestión judicial o la todavía deficiente relación entre tiempo de espera y resolución satisfactoria de los conflictos son dos aspectos que desincentivan el uso de los mecanismos de resolución entre la población migrante. Ante ello, consideramos que la mediación y la conciliación pueden ser dos de los MASC que, si se emplearan en los contextos en los que surgen conflictos laborales entre empleadores y empleados migrantes, podrían evitar el enrutamiento del pleito hacia las arenas judiciales, evitando toda clase de escalamiento infructífero para las partes. Se recomienda:

- ▶ Fortalecer el conocimiento sobre los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) al interior de los entornos laborales con presencia de trabajadores migrantes, a fin de que, tanto los trabajadores como los empleadores, interioricen y adopten las rutas alternativas a la judicial para plantear sus conflictos. En esta línea, un actor como la academia, que ha analizado críticamente la pertinencia de los MASC, puede llevar a cabo acciones pedagógicas, mientras las organizaciones de la sociedad civil pueden oficiar como mediadoras y conciliadoras.
- ▶ Capacitar a los empleadores sobre los derechos laborales de los trabajadores migrantes, ya que según organizaciones entrevistadas, como Fundacolven y Asovenezuela, muchas veces se asume,

por parte de los empleadores, que los trabajadores migrantes no cuentan con los mismos derechos que los nacionales, sobre todo si no poseen toda su documentación o permisos de permanencia en regla. De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, Fupad, OIM y Utraven.co, la cooperación internacional en armonía con el Ministerio de Trabajo pueden conducir estas capacitaciones con el sector privado, para identificar los mejores y más idóneos mecanismos de resolución frente al surgimiento de conflictos laborales. Esto es fundamental además por la importancia del empleo y del trabajo decente para promover la paz, prevenir situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, de acuerdo a la recomendación 205 de la OIT.

Estos elementos anteriormente descritos evidencian que el desconocimiento sobre las rutas de atención es un problema central que amplía la brecha para el acceso a empleo digno, y para el disfrute de condiciones óptimas en los entornos laborales. En ese sentido, es necesario fortalecer la comunicación y el acceso a la información, para los diferentes actores involucrados en la integración socioeconómica de los migrantes.

- ▶ Se recomienda a los actores del sector privado y del sector Gobierno tejer lazos y convenios, a partir del importante esfuerzo que se ha creado en torno a la red de prestadores del Servicio Público de Empleo. Esta red no solo constituye un intermediador entre la oferta laboral y la demanda de trabajo, sino también todo un ecosistema de

acciones y estrategias encaminadas a la formación, capacitación, pedagogía de derechos, aseguramiento, colocación y compensación familiar de los trabajadores, a la vez que fortalece el tejido empresarial y contribuye al empleo incluyente en las regiones. Con todo, cabe indicar que el acceso a sus servicios depende del cumplimiento de unos requisitos previos establecidos en la Ley 1636 de 2013.

- Se observa que es necesario dar a conocer la ruta de empleo del SPE entre las asociaciones y las organizaciones sindicales, y propender porque promuevan su reconocimiento entre la población migrante, de manera clara y comprensible. Resulta clave aprovechar pilotos como el portal web “Empleo sin Fronteras”, para incluir en los portales de estas organizaciones aspectos relativos a la importancia de la formalización y su relación con la adquisición de mejores condiciones de vida.
- Retomando casos exitosos como la iniciativa gubernamental “40 mil nuevos empleos”, que desde el punto de vista de Acopi fue de gran valía para el fomento del empleo incluyente en años anteriores, se propone incentivar en las empresas, especialmente desde sus áreas de recursos humanos, la flexibilización de los procesos de selección, con énfasis en fortalecer la formación basada en las necesidades empresariales, como sugieren ANDI, Fupad, PNUD y OIM.

El SENA-Agencia Pública de Empleo o las mismas universidades pueden auspiciar procesos de formación complementaria para solventar esta necesidad en la población, toda vez que

las empresas reciben compensaciones por la apertura de vacantes, y por la garantía de la contratación y cobertura de la seguridad social de sus nuevos empleados.

- Sin descartar la vinculación al mercado laboral, organizaciones como OIM, Utraven.co y Acopi proponen el camino del emprendimiento como un modelo para la incursión formal en el tejido empresarial nacional. No obstante, para ello hace falta la creación de una ruta emprendedora oficial, que centralice las diferentes convocatorias y focalice los fondos con especial impacto en la población migrante. Ello no solo contribuiría a ampliar el mercado y la economía nacional, fomentando la innovación, sino que permitiría la estabilización económica de miles de venezolanos en situación de desempleo.

Uno de los aspectos señalados, tanto por la matriz del Consultorio Jurídico como por Fundacolven y el SJR, es el poco conocimiento sobre los canales institucionales de atención, en caso de anomalías y de malas prácticas en el entorno laboral.

- Se recomienda al Ministerio de Trabajo y a sus direcciones competentes ahondar en la revisión de los canales de atención de quejas y reclamos para los trabajadores. Igualmente, se propone ampliar el alcance y conocimiento de estos canales, por medio de una comunicación directa de los entes territoriales con empresas que han asumido en sus líneas de responsabilidad social corporativa el empleo incluyente, pero también en aquellas que contratan importantes cantidades de personal extranjero.

El Ministerio de Trabajo debe considerar la inexperiencia de la población migrante en los trámites del Estado y de los empresarios que intervienen en los procesos de contratación, a fin de que refuerce las estrategias pedagógicas y comunicativas para ofrecer las rutas de atención sobre quejas, reclamos y resolución de conflictos, desde el momento en el que la población identificada como trabajadores migrantes regulariza su situación migratoria, especialmente si tramitaron el PEPFF.

Asimismo, es importante redirigir recursos a la inspección laboral, con el fin de agilizar los procesos de verificación de los casos tramitados. Esto resulta especialmente urgente ante la posibilidad de que los conflictos irresueltos se traduzcan en la pérdida de estabilidad socioeconómica y, en algunos casos, en el cese de la condición regular de los migrantes en el país.

La ANDI considera la importancia de fortalecer la garantía del acceso al mercado laboral por parte de trabajadores migrantes y refugiados venezolanos desde la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial del Ministerio de Trabajo, a fin de que los inspectores realicen un acompañamiento a los empleadores en torno a la formalización de la población migrante contratada. Aunque se ha avanzado a partir del trabajo conjunto entre OIT y ACDI/VOCA, estos esfuerzos aún requieren una socialización extensa con empresarios. Además, como señala la ANDI, en esta socialización se debe priorizar el desarrollo de enfoques conciliadores, antes que sancionatorios, para estimular la formalización de trabajadores.

► Igualmente, es importante reforzar el cumplimiento de las últimas directrices dispuestas en las circulares del Ministerio de Trabajo, en lo que respecta a las medidas por COVID-19, a sabiendas de los cambios abruptos en las condiciones laborales que muchas empresas y empleadores han asumido de forma arbitraria, y que han ocasionado estragos entre las capas más vulnerables de la población migrante.

Otra de las necesidades primordiales para satisfacer la resolución de conflictos es solventar, en primera medida, la necesidad documental y de regularización que atraviesa un segmento importante de la población. Como se ha evidenciado en múltiples circunstancias, resolver este punto permite un acceso más rápido y estable al sector formal.

► Considerando que según el Decreto 117 de 2020, que creó el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF), la solicitud de este permiso la realiza el empleador ofertante de una plaza de trabajo, y que la duración del mismo depende de la duración del contrato:

Asovenezuela y Utraven.co recomiendan generar mecanismos que inviertan la carga logística que actualmente recae sobre los empleadores, reforzando el rol y el grado de responsabilidad que ostentan entidades como Migración Colombia, para la expedición del permiso con la sola verificación del contrato y de los requisitos legales de permanencia en el territorio colombiano, a través de la plataforma SIRE, que es la herramienta tecnológica creada por Migración Colombia con el objetivo de facilitar

el cumplimiento de las obligaciones migratorias, y que permite a los usuarios reportar a las personas extranjeras con quienes tienen alguna relación. Para este punto, se debe considerar la postura y participación activa de todos los actores, al ser un tema que interviene en todas las áreas del campo interagencial.

- Se recomienda la apertura del diálogo entre las diferentes entidades reguladoras de política pública migratoria y las organizaciones promigrantes con énfasis y experiencia en el área laboral (incluyendo al sector sindical), a fin de que se considere desligar la duración del permiso de permanencia del tiempo de la relación laboral. Esta cláusula supone barreras para la estabilidad del trabajador, en tanto que, una vez finalizado su período laboral, debe iniciar nuevamente el trámite de solicitud y aprobación del PEPFF u otro PEP, aún cuando ya fue reconocido anteriormente como trabajador migrante y se verificaron sus antecedentes. Una durabilidad mayor del permiso de permanencia contribuye a reducir la fluctuación laboral de la población migrante, y a facilitar su estabilidad dentro del mercado laboral formal.

Aunque esta recomendación puede ser obsoleta al momento de implementarse el PPT, la incluimos en la presente sección con miras a que la barrera señalada sea tenida en cuenta en el proceso de transición de PEP/PEPFF a PPT.

- Si bien el Ministerio de Trabajo argumenta que el PEPFF involucra responsablemente a las empresas en el fomento de la formalización, además de permitir un monitoreo

constante de la inspección laboral sobre los empleadores, reconoce que es necesario intervenir en el tejido empresarial por medio de la sensibilización sobre las capacidades y potencialidades de la población migrante (esmero, compromiso, arduo trabajo, conocimiento a nivel técnico y profesional, etc.), además de capacitar en la realización de trámites y beneficios no tributarios³¹ a las empresas, dando a conocer el Rutec, el PEPFF y la ruta de contratación. El Ministerio propone ejecutar esta sensibilización a través de jornadas pedagógicas y ruedas de servicios y empleo en las regiones, que pueden llevar a cabo sus direcciones territoriales, la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial, los aliados de la red SPE y la Defensoría del Pueblo.

- Utraven.co y el Ministerio de Trabajo proponen que otras entidades ministeriales, como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, gestionen iniciativas interinstitucionales y diálogos con Migración Colombia para fomentar la regularización.

Es importante señalar que el fomento al emprendimiento y a la formalización son dos rutas que pueden conducir a la regularización efectiva de miles de venezolanos con necesidades económicas activas y bajas tasas de participación en el mercado laboral colombiano, por lo cual se recomienda tener en consideración estas variables en la promoción del PPT.

Retomando aspectos que tienen que

31. El Ministerio advierte que los beneficios deben estar enfocados en la inclusión y en la responsabilidad social, más no en exenciones tributarias porque ello desencadenaría fenómenos como el desplazamiento poblacional desmedido y brotes de xenofobia.

ver con los temores, desconocimientos y carencias de la población migrante, son varias las acciones que se pueden implementar:

Crear espacios y talleres de integración social y cultural para la población migrante recién llegada al país, o que ha manifestado dificultades para generar lazos de sociabilidad en el territorio. Este tipo de acciones permitiría un reconocimiento más claro sobre las rutas institucionales de atención, no solo en materia laboral o económica, sino también en cuanto a la oferta en atención humanitaria, psicosocial y recreativa, lo cual incide positivamente en la integración socioeconómica y en la estabilidad laboral.

Se recomienda la gestión de actividades encaminadas en este sentido a las secretarías distritales de Integración Social, de la Mujer, y de Desarrollo Económico, las cuales pueden aprovechar el bagaje y representatividad con los que gozan las asociaciones promigrantes, para llevar a cabo acciones conjuntas. Posteriores servicios, como ferias de empleo y talleres de capacitación, o para la elaboración de hojas de vida, pueden fortalecer lo anterior, en especial si se aprovechan las redes y alcances de las organizaciones de cooperación

- Fortalecer medios de información, no solo a través de internet, ya que muchos migrantes, por las razones señaladas, no tienen acceso continuo a este servicio. Para esto, se deberían fortalecer los mecanismos locales, como el Centro Integral de Atención al Migrante (CIAM) enfocándose en aquellas áreas o localidades con mayor presencia de población venezolana.

La RedCADE cumple un rol importante en ese sentido, puesto que la labor de centralización de trámites de esta red distrital incide positivamente en el déficit de información que aqueja a la población. De acuerdo con la encuesta aplicada a migrantes, la RedCADE destaca por su valor informacional, pero posee una cercanía promedio de 1-2 con la población, en la escala de 1 a 5. Se recomienda a los entes responsables a nivel distrital fortalecer el elemento comunicativo al interior de la red, para unificar los trámites, canales de atención e instrumentos de información sobre las entidades y procedimientos con incidencia directa en la integración de la población, que incluya aspectos relativos a atención humanitaria, pero también económica, jurídica, laboral y tributaria, entre otras.

Frente a las bajas tasas de afiliación y apreciación de la seguridad social, se recomienda:

- Promover la importancia de la afiliación al Sistema de Seguridad Social y a los beneficios que ello otorga en el presente inmediato de los/as migrantes y sus familias. De la matriz se observa una baja tasa de afiliación, aun entre los migrantes que se encuentran en la capacidad de cotizar porque han accedido a un empleo o a una actividad remunerada. En parte, se sospecha que:
 - 1) No existe claridad sobre los trámites y beneficios que proporciona la afiliación a la seguridad social.
 - 2) Como se ha anotado ya, preponderan otras necesidades a corto plazo que suponen deudas, remesas y compromisos en la base de la cotidianidad. Adicionalmente, no todos

los migrantes poseen una visión de permanencia a largo plazo en el país, por lo que la cotización a pensiones no es relevante para este grupo.

3) Hay demoras e ineficiencias para ser tenidos en cuenta por las EPS, algunas de las cuales no reconocen directamente la documentación presentada por los migrantes, pese a las indicaciones del Ministerio de Salud.

4) Muchos/as migrantes desconocen los requisitos para solicitar la encuesta Sisbén que les permita optar por el aseguramiento subsidiado, o creen que no aplicarán por el hecho de ser venezolanos.

5) Dado que algunos empleadores contratan bajo la condición de no comprometerse con el pago de la seguridad social de sus trabajadores migrantes, muchos de ellos se ven en la obligación de acudir a la afiliación irregular, por intermedio de “empresas fantasma” o fraudulentas que suelen incurrir en estafas.

- ▶ Se recomienda al Ministerio de Salud y Protección Social, así como a la Secretaría Distrital de Salud, ampliar las estrategias de promoción de la afiliación regular y de oficio, y dar a conocer el Sisbén. Esta ampliación se puede dar a partir de la centralización de los mensajes y recomendaciones de actores claves, evaluando la eficacia de la estrategia actual de difusión, y replicando el material informativo sobre los beneficios y ventajas de la protección social que han impulsado campañas como “Seguridad Social Sin Fronteras”.

- ▶ Asimismo, es necesario que las entidades de la seguridad social acaten las recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social para facilitar el reconocimiento de la atención a los migrantes, que muchas veces suponen procedimientos técnicos internos como la actualización de bases de datos para el ingreso de soportes como el PEP o el salvoconducto. La entrada en vigor del ETPV supondrá un proceso de esta índole.

Adicionalmente, y de acuerdo con la sentencia T-210 de 2018, la priorización de la normativa migratoria vigente como exigencia para el reconocimiento en el acceso y disfrute de derechos en salud, requiere una revisión consciente de las limitaciones y dificultades que atraviesa la población migrante en Colombia. En ese sentido, la Corte Constitucional insta al Gobierno nacional a que tome “medidas para reducir las cargas desproporcionadas que la misma impone actualmente a esta población”, en consideración de los altos costos económicos para la tramitación de visas y otros documentos. A ello, cabría agregar la necesidad de considerar los tiempos burocráticos reales entre solicitud, revisión, aprobación y expedición de los documentos.

- ▶ De acuerdo con la propuesta del ETPV, el PPT permitirá el ingreso de los migrantes a cualquiera de los regímenes de salud existentes: el contributivo o el subsidiado, liberando la carga fiscal de los entes territoriales que, hasta este momento, tienen la obligación de atender los gastos de la población aún no reconocida por el sistema de salud. No obstante, se debe atender el problema relacionado con las demoras

en la afiliación de esta población, y la afiliación de la población que ingrese después del 31 de enero de 2020.

Frente al sector sindical

Las recomendaciones para ampliar la participación de la población migrante en el sector sindical parten necesariamente de la experiencia, el alcance y los retos a los cuales se ha enfrentado Utraven.co, organización que contextualiza el panorama en el escenario colombiano y abre la posibilidad para que emerjan nuevas iniciativas de similar proyección.

De acuerdo con Octavio Rubio (ATIP Colombia), se debe mencionar que gran parte del sector sindical en Colombia se basa en esquemas de participación tradicional, que comprenden la afiliación mediante cuotas de participación de trabajadores formalmente reconocidos por contratos laborales. Esto presenta una barrera en el reconocimiento de la mayor parte de los trabajadores migrantes provenientes de Venezuela, que se desenvuelven actualmente en el sector informal y no cuentan con contratos laborales.

En esa medida, las recomendaciones obtenidas principalmente de las entrevistas a ATIP, Utraven.co / CGT, Colvenz y el Ministerio de Trabajo, entre otros, tienen presente este contexto y, sobre esa base, sugieren:

- Flexibilizar los procedimientos y criterios de vinculación de trabajadores, por medio de esquemas como el derecho de asociación. Retomando el ejemplo de la CGT, que entre sus sectores reconoce a colectivos étnico-raciales y promueve la

protección de los derechos humanos a nivel nacional e internacional, al interior de las centrales de trabajadores se debe ampliar la visión sobre las colectividades que emergen actualmente en el país y que agrupan intereses más allá de la relación laboral con sus empleadores o sus gremios. Esta recomendación puede ser extensiva a organizaciones como la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), que en sus estatutos incluye a los trabajadores independientes.

- Trabajar por el reconocimiento de las potencialidades de la población migrante en el país, y su aporte a la economía y a la sociedad. Se observa la necesidad de integrar una realidad social, como lo es la todavía creciente migración, a los modelos de sindicalismo y organización de trabajadores, con miras a su integración a mediano y largo plazo. Partiendo de la necesidad que muchos trabajadores migrantes observan, en cuanto a la representación de sus intereses frente a la baja tasa de sindicalización, las organizaciones sindicales podrían afianzar procesos de vinculación que les represente un crecimiento exponencial y visibilidad, e incidencia a nivel nacional e internacional.

Además, la Oficina de Actividades para los Trabajadores (Actrav), principal enlace de la OIT con el mundo del trabajo, ha recomendado un rol activo de las organizaciones sindicales en “la derogación de provisiones que obstaculicen o prohíban la membresía de los trabajadores en sindicatos, y promover activamente la sindicalización de los migrantes” (OIM, 2010, p. 110).

De acuerdo con un estudio de Oxfam, en Colombia proliferan algunas narrativas diseminadas en la población de acogida, que tienen que ver con ideas falsas como la ‘competencia por recursos escasos’ (representadas por frases como: “los venezolanos vienen a quitarnos el trabajo”), el ‘colapso de los servicios públicos’ (“la salud está colapsada por culpa de los venezolanos”) o la creencia según la cual se experimenta una creciente inseguridad con la llegada de los migrantes (Oxfam, 2019). En la realidad, estas ideas no siempre se corresponden con los indicadores sobre el impacto de la migración (Cf. Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, 2020). Se sugiere:

- ▶ Prevenir los discursos discriminatorios y de odio hacia los trabajadores migrantes al interior de las organizaciones sindicales, enfatizando en la superación de mitos e información errada que se distribuye de manera consuetudinaria entre los trabajadores colombianos. Organizaciones de cooperación, como Oxfam, OIM, Fupad o el SJR, de acuerdo con sus experiencias y trabajo previo en el tema, pueden trabajar de la mano con las organizaciones del sector sindical para el diseño de estrategias y campañas. Esta recomendación debe enmarcarse en los principios generales para la contratación equitativa de la OIT. En esta línea debe tenerse en cuenta que se debe respetar, proteger y velar porque se materialicen los derechos humanos internacionalmente reconocidos, incluidos los enunciados en las normas internacionales del trabajo y, concretamente, el derecho de libertad sindical y de negociación colectiva.

- ▶ Diseñar instrumentos como cartillas, talleres, seminarios y demás material pedagógico e informativo que promueva los puntos en común, y las causas o demandas que envuelven de igual manera a los trabajadores migrantes y a los nacionales. Lo anterior, a partir de los principios de igualdad consignados en el bloque constitucional y en las recomendaciones de la OIT.

Partiendo de valores como el respeto, la igualdad y la solidaridad, las organizaciones y sus afiliados pueden consolidar un aporte fundamental en la integración de los migrantes a la sociedad de acogida, fortaleciendo asimismo el alcance y la cobertura de sus acciones. La experiencia de contextos como Hong Kong, en donde los grandes sindicatos han empezado a vincular trabajadores migrantes, demuestra que la integración y la afiliación incluyente fortalece la interlocución política del sector, para una negociación más sólida desde el movimiento de trabajadores (Ford, 2019, p. 150).

- ▶ Se recomienda a la CGT, y a las organizaciones sindicales o asociaciones de trabajadores profesionales, que desarrollen estrategias de sensibilización enfocadas en derribar barreras para la inclusión y el reconocimiento de los migrantes en las áreas donde se presentan conflictos, con base en la competencia o celo profesional.

Las organizaciones sindicales y asociaciones de profesionales pueden sumar esfuerzos para facilitar la expedición a trabajadores migrantes de las tarjetas profesionales para los oficios que lo demandan, aspecto

que garantizaría la integración real de muchos profesionales que han logrado convalidar sus títulos, pero que no pueden insertarse en las vacantes que demandan el porte de estas licencias. En este punto, los colegios profesionales juegan un rol fundamental que ha sido poco explorado y que requiere de futuros estudios y aproximaciones. El trabajo conjunto entre la OIT y el Ministerio de Trabajo podría suponer el establecimiento de un puente de comunicación con este actor, para fomentar la expedición facilitada de tarjetas profesionales.

Las recomendaciones para hacer frente a la demanda de información y abarcar las inquietudes de la población migrante, en busca de representación, incluyen:

- Innovar en la creación de canales de comunicación más efectivos y directos con la población representada para garantizar un acompañamiento más eficiente en sus procesos de reclamo de derechos laborales y de acceso a seguridad social. Es necesario que el sector sindical se apropie cada vez más de las TIC, no solo a raíz de eventos coyunturales como la pandemia, la cual ha obligado la virtualización de las acciones y actividades, sino también en consideración de la realidad de miles de trabajadores migrantes y nacionales en Colombia, quienes cuentan con las TIC como su principal canal de comunicación y medio de generación de ingresos.

El caso de los ‘rappitenderos’ es epítome de esta necesidad: es una población numerosa y por lo general desprotegida laboralmente, que a duras penas puede aportar una cuota

sindical estable pero que cuenta con acceso a herramientas TIC, de forma cuasipermanente.

- Desarrollar constantemente ejercicios de formación en derechos laborales y derechos humanos, que permitan a las organizaciones sindicales de venezolanos contextualizar su accionar en el escenario colombiano y, así, ofrecer un acompañamiento jurídico más preciso, aun pese a las dificultades en materia financiera. El apoyo de las organizaciones de cooperación, así como de la academia, puede fortalecer estos procesos formativos.

De manera transversal, estos espacios deben considerar el desarrollo de enfoques de género, étnico y territorial, a fin de reconocer las variables que más inciden en la profundización de las brechas de acceso a los servicios y el disfrute de derechos. Estas perspectivas pueden, además, facilitar la integración de las mujeres y de las poblaciones indígenas migrantes al interior de las organizaciones sindicales.

- De la mano con la anterior recomendación, se precisa el diseño de herramientas de comunicación eficaces, como portales web y aplicativos móviles, al alcance de cualquier persona con acceso a TIC. A partir de plataformas de esta índole, se podrían tejer importantes redes de información que conecten, de manera diáfana y centralizada, las diferentes estrategias y programas de las organizaciones del campo interagencial, tales como: bolsas de empleo, formación, capacitación, emprendimiento, regularización, conflictos laborales, asistencia jurídica, asistencia humanitaria, asociaciones y

organizaciones de sociedad civil, cultura y recreación, derechos y obligaciones, entre otros³².

De esta manera, se recomienda a las organizaciones de cooperación con capacidad técnica proveer los servicios tecnológicos a las organizaciones sindicales, para desarrollar chat-box y motores de búsqueda inteligente, que respondan con rapidez y exactitud las principales inquietudes de los migrantes:

¿Cómo accedo a la ruta de empleo? ¿Qué requisitos debo cumplir para acceder a un empleo formal en Colombia? ¿A qué programas o convocatorias en emprendimiento puedo aplicar? ¿A cuál instancia puedo acudir para presentar un caso de conflicto laboral? ¿Cuáles son mis derechos como trabajador en Colombia? ¿Dónde puedo acceder a programas de formación? ¿Con qué entidad puedo certificar mis habilidades?

La experiencia de países asiáticos en el tema de la inclusión de trabajadores migrantes y refugiados en el sector sindical es un importante antecedente para el escenario presente y futuro de Colombia. De acuerdo con Michele Ford (2019, p. 156), las organizaciones promigrantes, a través de su particular cercanía con las ONG y agencias de cooperación internacional, generan relaciones en múltiples vías y cubren distintas aristas de las necesidades de

la población migrante, especialmente entre los segmentos más vulnerables. Consecuentemente, las organizaciones sindicales convencionales y de gran escala, que vinculan a las organizaciones o a los trabajadores migrantes en sus estructuras, cuentan con mayores capacidades de respuesta y una amplificación de sus acciones (incluso en términos financieros), debido a que son fortalecidas por el *momentum* de las ONG y las agencias de cooperación. Fortalecer este tipo de redes resulta fundamental, ya que provee beneficios para todas las partes. Por ello, se recomienda:

- Formalizar convenios y alianzas con organizaciones por fuera del sector sindical, a través de las cuales se afiancen proyectos con metas similares y se evite la yuxtaposición de las estrategias. Si una asociación comparte ideas en cuanto a actividades de integración con una organización sindical, es recomendable propiciar acciones necesarias para unificar los esfuerzos y, de esta manera, prevenir disputas o confusión entre la población *target*.

Es recomendable gestionar espacios de reunión entre todas las organizaciones de la sociedad civil, fundaciones y sindicales que intervienen en un mismo escenario, con el fin de mapear las necesidades y proponer un plan de acción conjunto y centralizado.

32. En este documento, se han indicado algunos de los esfuerzos más interesantes y provechosos en ese respecto, tales como Empleo Sin Fronteras, Seguridad Social Sin Fronteras o Información de Protección Internacional en tu mano. Adicionalmente, la página web Colombia Sin Fronteras, de ACDI/VOCA y Usaid, o portales informativos, como Estoy en la Frontera y Somos Panas Colombia, contribuyen en este sentido.

Frente a las organizaciones de cooperación

Como se ha señalado, los diferentes actores concuerdan en que las organizaciones de cooperación suponen un pilar fundamental en la integración socioeconómica de la población, no solo a nivel Bogotá, sino también nacional y de la región. Además de ser clave en el apoyo a las entidades del Estado en diferentes líneas de acción, son actores que, como se trazó en la Figura 5 (mapeo de actores), ostentan múltiples posiciones en el campo interagencial, debido a los convenios, alianzas, capacidad de atención a nivel territorial y recursos destinados para la promoción de campañas y actividades con otras organizaciones. Ante este panorama, se sugiere:

- Continuar con el establecimiento de convenios y alianzas interinstitucionales para acercar a los actores de cooperación más alejados o menos conectados en el esquema del mapeo de actores (especialmente de cobertura local y/o de pequeña envergadura), de manera que sean aprovechadas las fortalezas de cada organización, en el plano de las necesidades y demandas de la población beneficiaria.

Propender por la creación de canales de información, capacitación o apoyo a las organizaciones sindicales y asociaciones promigrantes que requieren esfuerzos técnicos, pedagógicos o de capital humano, y que presentan déficits económicos para atender aspectos de alta demanda, como asesoría y acompañamiento jurídico, orientación

en el mundo del empleo, o apoyo económico para el fomento de emprendimientos y medios de vida. A su vez, las asociaciones y el sector sindical son un puente directo de contacto con importantes segmentos poblacionales, muchos de los cuales presentan grados no despreciables de desprotección.

Como vimos en la sección IV, tanto a nivel organizacional como a nivel migrantes-organizaciones, prima el desconocimiento de la actividad de las entidades y se indica una desarticulación sobre cómo atender a los migrantes y sus demandas específicas. De allí que se generen sobrecargas en entidades como los consultorios jurídicos, toda vez que estos atienden temas variados, desde la atención humanitaria hasta aspectos propios de la integración socioeconómica. Adicionalmente, la población solicitante maneja altas expectativas sobre la resolución de varias problemáticas en una única organización, sin recurrir a instancias mejor capacitadas para responder a sus demandas.

- El reconocimiento de actores en todos los niveles y en todas las áreas debería ser una de las principales tareas entre las etapas de registro y expedición; es decir, en la etapa de reconocimiento e integración de las organizaciones, para que se puedan agilizar y mejorar los procesos de regularización. De esta manera, no es suficiente regularizar masivamente a la población, sin ofrecer las rutas necesarias para aminorar las brechas de desigualdad que persisten en la generación de nuevos y dispendiosos conflictos. La regularización debe ir acompañada de guías sobre dónde y cómo buscar empleo, a qué régimen

de salud es preferible afiliarse, cómo se solicita la convalidación de títulos, entre otras cuestiones.

- Se recomienda consolidar procesos internos de mejora en la calidad de la atención y canalización de la población migrante. Como demostró la encuesta aplicada a los solicitantes ante el CJPUJ, los principales tipos de relación que se destacan (además de la relación inexistente, marcada cuando la persona no conoce de la organización) son la tensión y la negociación, por lo cual se puede inferir que las interacciones entre la población potencialmente beneficiaria y las organizaciones de cooperación son conflictivas, o conducen a efectos indeseados. De igual manera, la muestra encuestada señaló que, a diferencia de Acnur y en menor medida de OIM, las organizaciones tienen un grado de intensidad (proximidad) leve, que se puede traducir en atenciones incompletas, discontinuas o de poca eficacia. Se sugiere contemplar los resultados de esta encuesta como un primer paso para el desarrollo de instrumentos a nivel interno, que evalúen el impacto de los programas y rutas de atención.

Frente al sector empresarial y empleadores

El sector empresarial y, en general, los empleadores y contratantes son otros de los actores fundamentales en el proceso de la integración socioeconómica de la población migrante en el país. Como pudimos analizar en la sección IV, los diferentes actores reconocen su

centralidad e importancia, no solo a la hora de emplear a los trabajadores migrantes, sino también en aspectos que tienen que ver con la promoción de la protección social y la bancarización, la formación para el empleo, el aumento de la productividad nacional o la disminución de las brechas de desigualdad, y la reducción de la xenofobia y la discriminación. Es por eso por lo que incluimos una serie de recomendaciones que tocan, de una u otra manera, estos aspectos.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que la mayoría de los empleadores que contrata trabajadores venezolanos son medianas y pequeñas empresas, en parte, porque las dinámicas laborales colombianas demuestran que la mayoría de los empleos se concentran en este tipo de empresas. En ese sentido:

- Se debe fomentar una política interna de empleo inclusivo y de contratación de personal extranjero, con especial énfasis en las medianas y pequeñas empresas, siguiendo el ejemplo del Modelo de Empleo Inclusivo impulsado por el sector de las empresas asociadas a la ANDI. En estas superficies, resulta clave reducir todo tipo de estigmatización y fomentar el respeto, partiendo de la base de la formalización de los trabajadores, elemento que incide profundamente en la reducción de dinámicas discriminatorias en el plano laboral. Asociaciones como Acopi, de la mano del acompañamiento de inspectores de trabajo del Ministerio de Trabajo, pueden fortalecer estos procesos.

Por otra parte, si bien muchos empleos exigen la presentación de títulos académicos previos, atendiendo las

dificultades en la convalidación de títulos y formación educativa:

- Se pueden establecer y fomentar criterios de selección, en consideración de la documentación presentada por la población migrante, con especial atención en las dificultades institucionales para acreditar niveles de educación y experiencia laboral. El rol de la red de prestadores del SPE puede participar mediante la formación en habilidades y competencias altamente valoradas por las empresas, toda vez que estas se comprometan con la flexibilización de sus procesos y con la vinculación de trabajadores formados con base en esas necesidades del ente empleador.
- Retomando recomendaciones incluidas en otros informes, se deberían analizar alternativas de certificación de competencias que estén realizando las empresas para compartirlas con otros actores interesados, y hacer uso del mecanismo de certificación de competencias desarrollado por el SENA. Esto, a su vez, puede ser fortalecido con un incentivo para que “la población migrante pueda comenzar a generar experiencia en el territorio colombiano, basada en la supervisión de las competencias durante un período corto. El incentivo puede estar cofinanciado por organizaciones internacionales” (Fupad, 2019b, p. 71).

Otro aspecto señalado por los entrevistados para reforzar ampliamente tiene que ver con el desconocimiento de los documentos que son válidos para que surja una relación laboral entre empleador y trabajador

extranjero. Atendiendo a factores como el desconocimiento sobre las características y derechos de los trabajadores migrantes y refugiados venezolanos en las áreas jurídicas y de recursos humanos en las empresas, o a percepciones como el temor a incurrir en infracción de normas laborales y fomentar xenofobia en el ambiente de trabajo, consideramos que se pueden adelantar algunas acciones.

- De la mano de la cooperación, del Ministerio de Trabajo, Migración Colombia, la red de prestadores del SPE, entre otros: ejecutar programas de capacitación a empleados, áreas de recursos humanos y demás sectores administrativos en temas como inclusión, prevención a la xenofobia, canales y rutas de empleo y selección, normativa, y permisos de permanencia y trabajo.
- Incentivar la contratación de personal venezolano, facilitando los trámites de formalización. El PEPFF, como se indicó, puede operar como un obstáculo al tener que tramitarlo directamente el empleador y al ser temporal por estar sujeto al término del contrato. Es primordial que el Ministerio de Trabajo y las agencias de cooperación diseñen instrumentos y recursos que faciliten la comprensión sobre las potencialidades de los trabajadores migrantes, y la manera en la que su vinculación acarrea beneficios como la ampliación de la inclusividad, la responsabilidad social empresarial, o el aumento de la productividad y del nivel de profesionalización de las compañías.

Es importante destacar que, si bien la xenofobia o los sesgos por la nacionalidad son experiencias reiteradas y de urgente tratamiento, no son las únicas barreras para trabajar en los entornos laborales. Como lo han reiterado los entrevistados, varios segmentos empresariales requieren apoyo para la vinculación de población migrante e incentivos condicionados que les permitan crear empleos formales. Consideramos la importancia de desarrollar estrategias de empleo bidireccionales, que propendan por mejorar las condiciones de empleabilidad de la población migrante y que además mitiguen sus barreras de acceso al empleo, pero que también promuevan entornos propicios de sostenibilidad, productividad y competencia.

- A su vez, las asociaciones empresariales pueden fomentar entre sus asociados la multiplicación de las buenas prácticas, con base en el registro de sus antecedentes en empleo inclusivo, de manera que actúen como replicadores en diferentes instancias. Para ello, es fundamental que se desarrollen estudios periódicos y se actualicen bases de datos sobre empresas que contratan personal venezolano, con miras a analizar el comportamiento de dichas empresas y los efectos positivos de estas prácticas en sus entornos laborales. De igual manera, se debe considerar la generación de beneficios económicos o tributarios a los empleadores que promuevan estas buenas prácticas.

Frente a los factores psicosociales y de género

A partir de la información señalada por los diferentes instrumentos aplicados en este estudio, podemos inferir que la xenofobia no es el primer factor al cual aluden los testimonios de la población migrante respecto a las problemáticas centrales de la integración socioeconómica. La xenofobia, la discriminación y los discursos de odio pueden ser un factor acompañado de otras violencias, pero a simple vista no parece ser la violencia principal a la que se enfrentan los migrantes, si anteponemos las brechas económicas y los conflictos laborales como principales factores. Es necesario ahondar más en esta cuestión para poder caracterizar las dificultades laborales, es decir, preguntarse si pasan por el tema racial o nacional, o por un tema más estructural-legislativo.

Considerar factores psicoemocionales que inciden en el desempeño laboral de la población es importante en la medida en la que son señalados por los empleadores, a la hora de decidir sobre la vinculación o la continuidad de un trabajador en determinada plaza de trabajo. Como señaló un estudio reciente de Fedesarrollo (2020), el duelo migratorio y la situación emocional de la población proveniente de Venezuela afecta la percepción de los empleadores, en tanto que consideran que esta situación puede repercutir en la demostración de sus habilidades y generar desconfianza o inestabilidad.

► Lejos de señalar que esta situación sea responsabilidad única de la población, consideramos importante agregar en la visión sobre la integración económica el fortalecimiento del componente psicoemocional, proponiendo así que los programas que propendan por la formación de habilidades vinculen, de manera holística, una perspectiva integral en torno al bienestar y resiliencia, en el marco del proceso migratorio y del establecimiento en una nueva sociedad. Fortalecer las habilidades blandas, el lenguaje emocional y de la afectividad, y reconocer la salud mental como componente vital de la salud y la seguridad en el trabajo, es responsabilidad conjunta entre el trabajador, el empleador, las organizaciones de cooperación, la red del SPE, y, a nivel distrital, los programas de la Secretaría de Integración Social. De igual modo, es innegable el papel que cumplen las asociaciones de migrantes y el sector sindical al proveer una puerta de entrada a la sociedad colombiana, por medio del acompañamiento integral (psicológico, social, cultural, recreativo, etc.) al migrante en sus etapas de estabilización y posestabilización.

Avanzando hacia la economía del cuidado, observamos que se presentan dinámicas que inciden profundamente en la estabilización de las familias, especialmente en aquellas donde el rol femenino, sobre todo de las madres cabeza de hogar, representa el principal eje de sostenibilidad. Según un estudio reciente de Cuso International (2020), basado en datos de la GEIH, las mujeres migrantes venezolanas son más activas que sus pares colombianas en el mercado laboral remunerado,

incluso trabajando por encima de las 40 horas semanales. Pero, además de ello, también tienen una mayor carga de trabajo (no remunerado) en lo que refiere a labores del cuidado, en y fuera del hogar.

“El 46,7 % de las ocupadas y el 53,1 % de las no ocupadas ³/₄ inactivas y desempleadas ³/₄ declaran dedicar al menos 20 horas ³/₄ 19,6 horas las ocupadas y 26,4 las no ocupadas ³/₄ al cuidado de niños y niñas. Una menor proporción de mujeres colombianas dedica un número similar de horas a la atención de niños y niñas: 35,3 % y 30,6 % de las ocupadas y las no ocupadas, respectivamente. Por otro lado, las labores en el hogar tienen un peso importante en la decisión de participar en el mercado de trabajo, por parte de las migrantes. De hecho, el 55,4 % de las venezolanas manifiesta no poder hacer diligencias para buscar un empleo, con motivo de sus responsabilidades familiares” (Cuso International, 2020, p. 15.).

Es claro que las labores de la economía del cuidado, pese a no ser tenidas en cuenta normalmente entre los indicadores de productividad, sí inciden directamente en las posibilidades de las personas con roles de cuidadoras de desenvolverse de manera más activa en el mercado laboral remunerado, de manera que muchas veces son las mujeres quienes enfrentan mayores barreras para insertarse socioeconómicamente. Si a ello agregamos aspectos como la necesidad de adaptarse a un contexto sociocultural distinto (caso de las migrantes), la presencia de situaciones de abuso o VBG, la carencia de lazos sociales

cercanos, el desgaste psicoemocional o las afectaciones en salud, observamos que se incrementan los riesgos en desprotección y se ensanchan las brechas para una integración real y efectiva. En ese sentido, se recomienda:

- Ampliar los servicios y líneas de atención a mujeres, con un enfoque de migraciones que considere las circunstancias por las que atraviesan estas mujeres, en especial aquellas que cumplen roles como la provisión de ingresos para sus núcleos familiares, el cuidado o la búsqueda de atención humanitaria o de salud.

Con especial énfasis, esta ampliación en líneas de atención debe considerar la necesidad de generar un canal de comunicación claro y lo suficientemente entendible, a raíz del desconocimiento que la población beneficiaria puede experimentar frente a la institucionalidad colombiana, por provenir de un contexto diferente.

A su vez, se debe centralizar la información con miras a facilitar a la mujer, a partir de una única fuente, todo lo que necesita saber sobre atención en salud, red de urgencias, medicamentos, vacunación, planificación, salud familiar, servicios de parto, posparto y lactancia, guardería, educación y demás servicios de integración.

Es necesario reforzar la interseccionalidad de los servicios públicos de atención a mujeres a nivel distrital, como las manzanas de cuidado, Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (CIOM), Casas de Justicia y comedores

comunitarios, para que tengan en cuenta las condiciones culturales, económicas e históricas de estas mujeres.

- Ampliar la cobertura e integración de los NNA venezolanos en el sistema de educación, facilitando su ingreso a las instituciones educativas nacionales y distritales encargadas de cubrir varias de las necesidades básicas que recaen actualmente sobre las madres y cuidadoras. Además de garantizar los derechos básicos de los NNA, esta acción permitiría alivianar las cargas de las mujeres para facilitar su ingreso al mercado laboral formal, con mejores condiciones y, con ello, reducir los riesgos y afectaciones físicas y psicoemocionales. En virtud de ello, las entidades responsables deberán reunir esfuerzos para flexibilizar los trámites de matrícula, nivelar a los estudiantes, y garantizar la prestación de servicios, como alimentación y acompañamiento psicológico y vocacional, entre otros.

Las entidades relacionadas con estos aspectos son: ICBF, Unicef, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de la Mujer, Secretaría Distrital de Educación, EPS, y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron).

Frente a la experiencia de Chile y Perú

Perú, Chile y Colombia son países que han vivido en años recientes la llegada de migrantes y refugiados venezolanos, y que han enfrentado problemas similares para atender este éxodo y promover la integración de quienes

tienen vocación de permanencia. Los tres países han enfrentado oleadas migratorias parecidas y, aun cuando se pensara que Chile y Perú estarían mejor preparados para una masiva migración, dada su historia de recepción de extranjeros provenientes de diversas regiones del mundo, presentan inconvenientes que coinciden con la experiencia colombiana.

Por ejemplo, es reiterada la alusión a problemas relacionados con la convalidación de títulos. Perú y Colombia coinciden en mercados con baja capacidad para absorber mano de obra, a través de vínculos formales, y sobre todo mano de obra cualificada. Los migrantes terminan ocupándose en el mercado informal de la economía laboral, sufriendo todos los problemas que ello aparece: nula o baja participación en los esquemas de protección social e inestabilidad en los ingresos, sin mencionar lo relativo a explotación y trata de personas.

Con todo, es importante destacar que Perú ha concentrado grandes esfuerzos para brindar protección en salud a ciertos grupos poblacionales en riesgo de vulnerabilidad, y que Chile, por su parte, controla el ingreso de los migrantes a través de sus fronteras y de un esquema de integración a largo plazo en los sistemas públicos del país, lo cual le ha significado una mayor capacidad para absorber la mano de obra migrante con posibilidades de estabilizarse.

Atendiendo las diferencias sociales, políticas y económicas de los tres países, resulta ingenuo recomendar, sin un estudio adicional de barreras y posibilidades, un mayor control en las

fronteras y el desarrollo del mercado laboral formal. Sin embargo, se puede resaltar lo que los chilenos han denominado “perdonazos” o medidas transitorias de regularización, para aquellos que no cumplen con el lleno de requisitos para permanecer en el territorio de manera regular. Asimismo, es importante resaltar la focalización en ciertos grupos poblacionales vulnerables, para brindarles una atención en salud.

Frente al caso peruano, si bien se presentan inconvenientes para formalizar y asegurar a la población migrante, los esfuerzos por **extender** la protección internacional junto con la necesidad de la integración socioeconómica son una buena práctica normativa. En este sentido:

El PPT puede coincidir con la idea general de los “perdonazos” chilenos: reconoce la presencia de irregulares, sus costos y las ventajas de la regularización. A su vez, es una medida que, tras un análisis de costo-beneficio, ha concluido que para los Estados es más beneficioso y menos costoso regularizar, que mantener en la condición de irregulares personas con vocación de permanencia en el territorio. Sin embargo, se recomienda considerar en un futuro nuevas medidas de regularización, teniendo en cuenta que el PPT, tal y como lo ha mencionado el Gobierno nacional, solo será reconocido a los migrantes irregulares que hayan ingresado antes del 31 de enero del año 2021, y por una vigencia de 10 años.

A nivel normativo, una buena práctica tiene que ver con la congruencia de la documentación que reconoce la

protección internacional y la posibilidad de acceder al mercado laboral. A diferencia del SC-2 colombiano, el Carné de solicitante en Perú le permite al candidato a condición de refugio solicitar otros permisos que habilitan para el trabajo formal, posibilitando además la reunificación familiar, mediante la exención en el costo de los documentos de identidad y residencia temporal. También se debe tener en cuenta la exclusividad de los documentos, es decir, un migrante venezolano en Colombia no puede contar con el PEP, si se tiene un salvoconducto o una condición de refugio, aspecto que obstaculiza la regularización y la protección internacional de grupos con iguales necesidades de integrarse socioeconómicamente.

Ahora, sobre la cobertura en salud, se podrían crear mecanismos transitorios de atención, con cargo a los recursos de las entidades territoriales focalizados en determinados grupos con especial vulnerabilidad, como NNA, mujeres en estado de embarazo, personas con enfermedades crónicas o terminales, y adultos mayores, mientras las personas son identificadas e ingresadas al Sistema de Salud, bien sea a través del régimen contributivo o del subsidiado. El PPT supondrá un gran avance en el ingreso al sistema de salud, sin embargo, mientras se materializa la regularización, se podría pensar en este tipo de medidas que puede tener lugar, a partir de iniciativas territoriales.

Bibliografía

- ▶ Acnur (2018). ¿Cómo solicitar la condición de refugiado? <https://help.unhcr.org/peru/solicitando-la-condicion-de-refugiado/como-solicitar-la-condicion-de-refugiado/>
- ▶ Alcaldía Mayor de Bogotá (2021). *¿Conoce qué es una Política Pública!* <https://bogota.gov.co/servicios/que-es-una-politica-publica>
- ▶ Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI. (2020a). *Empresas señalan ruta para inclusión productiva de población migrante venezolana*. <http://www.andi.com.co/Home/Noticia/15740-empresas-senalan-ruta-para-inclusion-pr>
- ▶ Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI. (2020b). *Inclusión laboral de migrantes, una apuesta del sector privado*. [http://www.andi.com.co/Uploads/Paper%20Inclusi%C3%B3n%20Laboral%20a%20Poblaci%C3%B3n%20Migrante%20-%20junio%2026%20\(1\).pdf](http://www.andi.com.co/Uploads/Paper%20Inclusi%C3%B3n%20Laboral%20a%20Poblaci%C3%B3n%20Migrante%20-%20junio%2026%20(1).pdf)
- ▶ Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*. Banco Mundial.
- ▶ Chaves-González, D. y Echeverría-Estrada, C. (2020). *Un perfil regional de los migrantes y refugiados venezolanos en América Latina y el Caribe*. Migration Policy Institute / OIM.
- ▶ CODHES, SJR Colombia, SJR Latinoamérica, Pastoral Social Caritas Colombia, Corporación Opción legal, Observatorio de Migraciones Internacionales UEC, Grupo Migraciones y Desplazamientos UN, y Fundacolven. (11 de mayo de 2018). *Necesidades de protección de las personas venezolanas forzadas a migrar, refugiadas y en riesgo de apatridia en Colombia. Informe País como aporte a la audiencia temática 168 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en República Dominicana*. https://issuu.com/codhes/docs/informe_migrantes_y_refugiados_vz_e
- ▶ Confederación General del Trabajo, Utraven.co y Organización Internacional del Trabajo - CGT, Utraven.co y OIT. (2020). *Los Trabajadores Migrantes Venezolanos son Trabajadores con Derechos. Medidas Laborales Aplicadas a Migrantes en Colombia*. CGT / OIT.
- ▶ Consulado General del Perú en Bogotá. (2020). *Visa Humanitaria para Venezolanos*. <http://www.consulado.pe/es/Bogota/tramite/Paginas/Visas/Visa-Humanitaria-para-Venezolanos.aspx>
- ▶ Consulado General del Perú en Valencia. (2017). *Expedición de Visa de Trabajador Residente*. <http://www.consulado.pe/es/Valencia/tramite/Paginas/Expedicion-Visa-Trabajador-Residente.aspx>
- ▶ Contreras, J.A., Luengo, R., Arias, J., y Casas, J.M. (2015). *Índice de Nuclearidad para la teoría de los Conceptos Nucleares* [ponencia]. Congreso Ibero-Americano de Investigación Qualitativa. <https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2015/article/view/175/171>
- ▶ Cruz Roja (11 de junio de 2020). Boletín: *Estrategia Nacional de la Cruz Roja Colombiana para la Atención a la Población Migrante. Acciones durante la contingencia por COVID-19*.
- ▶ Cuso International (2020). *Dinámicas laborales de las mujeres migrantes venezolanas en Colombia*. Cuso International.
- ▶ Defensoría del Pueblo (2020). *Situación de las mujeres y personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversas, refugiadas y migrantes en Colombia*. Boletín anual. <https://reliefweb.int/report/colombia/situacion-de-las-mujeres-y-personas-con-orientacion-sexual-e-identidad-de-genero>
- ▶ DeJusticia. (2 de octubre de 2020). *Dejusticia presenta el panorama de las rutas de regularización migratoria en Colombia*. <https://www.dejusticia.org/dejusticia-presenta-el-panorama-de-las-rutas-de-regularizacion-migratoria-en-colombia/>
- ▶ Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2020). Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos>
- ▶ Departamento de Extranjería y Migración - DEM. (12 de marzo de 2020). *Población extranjera en Chile aumentó un 19% en relación a 2018*. <https://www.extranjeria.gob.cl/noticias/poblacion-extranjera-en-chile-aumento-un-19-en-relacion-a-2018/>

Departamento Nacional de Planeación (23 de noviembre de 2018). *CONPES 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. Bogotá: DNP.

- ▶ Echeverri, L. F. (2019). *El derecho fundamental a la salud de la población migrante proveniente de Venezuela en Colombia: Análisis de la jurisprudencia constitucional colombiana* [tesis de pregrado, Universidad EAFIT]. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/15684/LuisaFernanda_EcheverriVilla_2019.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- ▶ El Líbero (25 de abril de 2020). Convocatoria a médicos extranjeros para que ayuden en la crisis por coronavirus desafía al Eunacom. <https://ellibero.cl/actualidad/convocatoria-a-medicos-extranjeros-para-que-ayuden-en-la-crisis-por-coronavirus-desafia-al-eunacom/>
- ▶ Fedesarrollo (2020). *Estudio de mercado laboral con foco en la población migrante venezolana y colombianos retornados en las ciudades de Riohacha, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Bogotá, Barranquilla y Medellín*. Fedesarrollo.
- ▶ Ford, M. (2019). *From Migrant to Worker: Global Unions and Temporary Labor Migration in Asia*. Universidad de Cornell.
- ▶ Fundación Panamericana para el Desarrollo - FUPAD. (2019a). *Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ▶ Fundación Panamericana para el Desarrollo - FUPAD. (2019b). *Estudio sobre las posibilidades de vinculación laboral de población venezolana migrante en Bogotá, Barranquilla y Cartagena*. <https://www.fupad.org/wp-content/uploads/Informe-completo-version-digital.pdf>
- ▶ Gestión. (05 de junio de 2019a). ¿Cómo contratar trabajadores con Permiso Temporal de Permanencia? *Periódico Gestión*. <https://gestion.pe/economia/management-empleo/contratar-trabajadores-permiso-temporal-permanencia-ptp-269259-noticia/?ref=gesr>
- ▶ Gestión. (09 de junio de 2019b). Venezolanos con visa humanitaria ya no requerirán PTP para trabajar en el Perú. *Periódico Gestión*. <https://gestion.pe/economia/management-empleo/venezolanos-visa-humanitaria-requeriran-ptp-peru-269622-noticia/>
- ▶ Gobierno de Chile. (2017). Guía para migrantes, ¿cómo acceder a los derechos sociales en Chile? <http://www.biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/3641>
- ▶ Gobierno de Perú. (15 de noviembre de 2019). *Obtener Carné de Extranjería*. <https://www.gob.pe/7005-obtener-carne-de-extranjeria>
- ▶ Gobierno de Perú. (29 de Julio de 2020). *Seguros de salud del Perú*. <https://www.gob.pe/281-seguros-de-salud>
- ▶ Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos - GIFMM. (2020). *Reporte Situacional Sectorial Noviembre 2020*. <https://r4v.info/es/documents/details/84434>
- ▶ LaboUR. (2019). Encuesta para trabajadores y trabajadoras de Rappi. <https://www.urosario.edu.co/Documentos/Nova-Et-Vetera/Encuestacompleta-rappitenderos-Observatorio-Labor.pdf>
- ▶ López, C. A. (2020). *Producto No. 2C: Documento descriptivo de la experiencia de la Unión de Trabajadores Venezolanos y Colombo-Venezolanos - UTRAVEN.CO, con recomendaciones en cuanto a su proceso organizativo, incidencia de política y captación de recursos*. Organización Internacional del trabajo.
- ▶ Mejía, J. (2019). *Módulo arbitraje nacional e internacional*. Panamericana.
- ▶ Migración Colombia (2021). Distribución de venezolanos en Colombia. Corte 31 de enero de 2021. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-enero-de-2021>
- ▶ Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Chile (2019). Información sobre visa de responsabilidad democrática. <https://chile.gob.cl/chile/blog/venezuela/informacion-sobre-visa-de-responsabilidad-democratica>
- ▶ Ministerio de Salud y Protección Social (2019). *Plan de respuesta del sector salud al fenómeno migratorio*. <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/migracion.aspx>
- ▶ Ministerio de Trabajo (2018). Informe Final Actualización Censo Sindical- 2017. https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/el-ministerio/donacion-de-muebles/-/document_library/HxD9Zh597rnp/view_file/59970043
- ▶ Morad Acero, J., Gonzáles Umbarilla, G., Gaitán Villazón, S., Avella Millán, N. A., y Turizo Benavides, M. (2020). Mediación Laboral en conflictos derivados de la relación laboral. En J. P. López Moreno, y J. Morad Acero (Eds.), *Mediación laboral y conflictos laborales en Colombia* (pp. 37-81). Tirant lo Blanch.
- ▶ Morales, M. (2020). Solicitar refugio en Perú: un trámite que toma hasta 4 años. *Proyecto Migración Venezuela*. <https://migravenezuela.com/web/articulo/refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-peru/1627>
- ▶ Naranjo, J. D. (27 de marzo de 2020). El virus no discrimina: el país debe evitar la xenofobia a toda costa. *Proyecto Migración Venezuela*. <https://>

migravenezuela.com/web/articulo/venezolanos-en-colombia-durante-el-coronavirus/1778

- ▶ Observatorio de Asuntos de Género de Norte de Santander - OAGNDS. (2020). *Boletín 2. Estudio de las afectaciones diferenciales de mujeres, población OSIGD y migrantes venezolanos durante la pandemia del COVID-19*. <https://www.oagnds.org/boletin-no2/>
- ▶ Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2020). *Panorama laboral de los migrantes venezolanos en Colombia 2014-2019*. Cuaderno N° 18. <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2020/03/Panorama-laboral-de-los-migrantes.pdf>
- ▶ Office of the High Commissioner for Human Rights (2018). *The principle of non-refoulement under international human rights law*. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf>
- ▶ Organización Internacional para las Migraciones - OIM. (2018). *Chile - Monitoreo de flujo de población venezolana 1 (junio 2018)*. <https://dtm.iom.int/reports/chile-%E2%80%94-monitoreo-de-flujo-de-poblaci%C3%B3n-venezolana-1-junio-2018>
- ▶ Organización Internacional para las Migraciones - OIM. (2010). *Políticas públicas sobre migración laboral. Herramientas y buenas prácticas*. OIM - Misión México.
- ▶ Orozco, M., y Klaas, K. (2020). *Money Transfers to Venezuela. Remittance Flows Amidst Evolving Foreign Exchange*. Inter-American Dialogue.
- ▶ Oxfam. (2019). *Sí, pero no aquí. Percepciones de xenofobia y discriminación hacia migrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú*. <https://www.oxfam.org/es/informes/si-pero-no-aqui>
- ▶ Pólemos. (2018). *La condición de refugiados en el Perú: beneficios y límites*. Pólemos. Portal Jurídico Interdisciplinario. https://polemos.pe/la-condicion-refugiados-peru-beneficios-limites/#_ftn13
- ▶ Response for Venezuelans - R4V. (2019). *RMRP 2020. For Refugees and Migrants From Venezuela*. <https://reliefweb.int/report/colombia/rmrp-2020-regional-refugee-and-migrant-response-plan-refugees-and-migrants-venezuela>
- ▶ Reyes, C. (14 de diciembre de 2018). Piñera confirma que Chile no adoptará el Pacto Migratorio y dice que el tema “no es una política de Estado”. <https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-confirma-chile-no-adoptara-pacto-migratorio-dice-tema-no-una-politica-estado/446071/>
- ▶ Sánchez, B. J., y Munevar, L. A. (2020). *Inclusión laboral para la población migrante proveniente de Venezuela en Colombia. Sistematización del piloto para la identificación y mitigación de barreras de acceso al mercado laboral del Servicio Público de Empleo, 2019*. BID / OIT / SPE.
- ▶ Servicio Jesuita a Refugiados - SJR. (2018). *Balance de la medida Permiso Especial de Permanencia -PEP- a la luz del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos -RAMV-*. <http://www.sjrcolombia.org/publicaciones>
- ▶ Somos Panas Colombia - SPC. (2020a). *Guía para empleadores sobre la contratación de refugiados*. <https://somospanascolombia.com/wp-content/uploads/2020/07/guia-actualizada-el-29-de-julio-de-2020.pdf>
- ▶ Somos Panas Colombia - SPC. (2020b). *Guía para solicitar la condición de refugiado en Colombia*. <https://somospanascolombia.com/wp-content/uploads/2020/07/Gui%CC%81a-para-solicitar-la-condicio%CC%81n-de-refugio.pdf>
- ▶ Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD. (27 de marzo de 2018). Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos - RAMV. http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Slide_home/Registro-Administrativo-de-Migrantes-Venezolanos-RAMV.aspx

Entrevistas

- ▶ Blanch, Paloma. Pnud. Entrevista realizada vía plataforma Zoom el 23 de octubre de 2020.
- ▶ Burgos, Jorge Camilo. Servicio Jesuita a Refugiados. Entrevista realizada vía plataforma Zoom el 3 de noviembre de 2020.
- ▶ Castillo, Ricardo. Asovenezuela. Entrevista realizada vía plataforma Zoom el 30 de noviembre de 2020.
- ▶ Colvenz. Entrevista realizada vía plataforma Zoom el 20 de octubre de 2020.
- ▶ Cárdenas, Jesús. OIM. Entrevista realizada vía plataforma Zoom el 23 de octubre de 2020.
- ▶ Koechlin, José. Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Entrevista realizada vía plataforma Zoom el 8 de diciembre de 2020.
- ▶ Manrique, Juliana. ANDI. Entrevista realizada vía plataforma Google Meet el 15 de febrero de 2021.
- ▶ Ministerio de Salud y Protección Social. Entrevista realizada vía Zoom el 10 de diciembre de 2020.
- ▶ Ministerio de Trabajo. Entrevista realizada vía plataforma Google Meet el 30 de octubre de 2020.
- ▶ Parra, Carlos. FUPAD. Entrevista realizada vía plataforma Zoom el 23 de octubre de 2020.
- ▶ Presidencia de la República de Colombia. Entrevista realizada vía plataforma Zoom el 6 de noviembre de 2020.
- ▶ Prieto, Lublanc. Fundacolven. Entrevista realizada vía plataforma Zoom el 29 de octubre de 2020.
- ▶ Quintero, Rosmery. Acopi. Entrevista realizada vía plataforma Google Meet el 25 de enero de 2021.
- ▶ Rubio, Octavio. ATIP Colombia. Entrevista realizada vía plataforma Google Meet el 9 de octubre de 2020.
- ▶ Tarazona, Nidia. CGT. Entrevista realizada vía plataforma Zoom el 15 de octubre de 2020.
- ▶ Utraven.co. Entrevistas realizadas vía plataforma Google Meet el 26 de octubre de 2020 y el 1 de febrero de 2021.
- ▶ Van de Grift, Nury. Santown Legal. Entrevista realizada vía plataforma Zoom el 10 de diciembre de 2020.

Anexos

A1. Criterios del análisis de convenciones sociológicas

El análisis fue realizado por medio de la herramienta gratuita, Onodo, desarrollada por Civio y Eurecat. En este ejercicio de clusterización, se tuvo en cuenta la nuclearidad de las categorías observadas, es decir, la importancia que una o varias categorías tienen con respecto a las otras categorías dispuestas en el análisis. De esta manera, la nuclearidad de una categoría o concepto se determina a partir de n relaciones con al menos n conceptos distintos observados (Contreras, et al. 2015).

Es importante tener en cuenta las categorías de análisis de relaciones que proporciona la herramienta de Onodo para generar los datos obtenidos. Como primera instancia, están las variables que desde el equipo investigador se generan:

- ▶ **Tipo:** corresponde al concepto que engloba cierto grupo de categorías. Para el caso de esta investigación, los tipos son: edad, género, nivel educativo y actividad económica.
- ▶ **Nodo:** corresponde a la categoría desde la cual se desprenden las relaciones. Un ejemplo de ello pueden ser las categorías femenino y masculino, en el tipo género.
- ▶ **Descripción e imagen:** corresponden a herramientas que dispone Onodo para agregar detalles a las categorías, pero no serán utilizadas en esta visualización.
- ▶ **Relación:** corresponde a las características que tiene la relación entre un nodo y otro. En este caso, la caracterización se utiliza para demostrar

las cantidades en puntos porcentuales que una relación sustenta. Por ejemplo: el 72 % de las mujeres de la matriz está desempleada, frente a un 46 % de los hombres que se encuentran en situación de desempleo.

En segunda instancia, están las formas de análisis propio del análisis clúster, que permiten entender cuantitativamente la importancia de una categoría o concepto. En este sentido, Onodo ofrece:

- ▶ **Grupos:** asigna los nodos en bloques o clústeres por el número de relaciones que tienen entre ellos.
- ▶ **Número de conexiones:** calcula el número de relaciones de cada nodo.
- ▶ **Relevancia:** calcula la relevancia de cada nodo [con base en] el número de conexiones y la relevancia de los nodos a los que está conectado (según su número de conexiones).
- ▶ **Intermediación:** calcula cuántas veces un nodo está en el camino más corto entre dos nodos.
- ▶ **Cercanía:** calcula qué tan cerca está un nodo del resto, o, dicho de otra forma, cuántos pasos necesita para llegar al resto de nodos.
- ▶ **Nuclearidad (K-Index):** mide en qué capa de la red está un nodo. La capa de mayor K es el núcleo de la red. La capa K la forman nodos con al menos k conexiones cada uno entre ellos.

Teniendo en cuenta lo anterior, partimos de que la nuclearidad de las convenciones sociológicas sucede cuando una categoría obtiene al menos diez relaciones, con al menos diez categorías. En la siguiente tabla, se puede observar esta correlación:

A2. Categorías empleadas con respecto a su análisis de clúster

Nombre	Tipo	Grupos	N.º de conexiones	Relevancia	Intermediación	Cercanía	Nuclearidad
10-20	Edad	1	9	0,659629956	1,532705032	0,583333333	9
21-30	Edad	3	13	0,942125177	4,205749648	0,617647059	10
31-40	Edad	2	15	0,977449134	15,47241631	0,636363636	10
41-50	Edad	3	12	0,870312588	3,429699474	0,617647059	10
51-60	Edad	1	12	0,87447614	3,409277099	0,617647059	10
61-70	Edad						
71-80	Edad	2	3	0,207841436	0	0,512195122	3
Básica 1	Nivel Educativo	1	18	1	33,49992595	0,677419355	10
Básica 2	Nivel Educativo	1	15	0,90021637	9,001945631	0,6	10
Construcción	Actividad Económica	3	2	0,147394787	0,056092843	0,446808511	2
Cuidado/ servicio doméstico	Actividad Económica	1	5	0,372578537	1,028710139	0,552631579	5
Desempleado	Actividad Económica	2	13	0,86227675	7,349795004	0,724137931	10
Domicilios	Actividad Económica	3	3	0,220993361	0,200108392	0,477272727	3
Femenino	Género	2	13	0,82054272	14,49221925	0,724137931	10
Industrias/ Fábricas	Actividad Económica	3	4	0,300765948	0,640685052	0,525	4
Maestría	Nivel Educativo	2	3	0,221404108	0	0,446808511	3
Masculino	Género	1	11	0,786300692	2,258885913	0,677419355	10
Media	Nivel Educativo	3	18	0,999663581	25,50517962	0,677419355	10
Negocios pequeños	Actividad Económica	3	5	0,372578537	1,028710139	0,552631579	5
Reciclaje	Actividad Económica	1	1	0,079772587	0	0,411764706	1
Técnico	Nivel Educativo	3	16	0,84802361	23,89202863	0,7	10
Universitario	Nivel Educativo	3	17	0,922604819	23,3649383	0,677419355	10
Ventas ambulantes	Actividad Económica	1	4	0,292832787	0,630927569	0,525	4

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, el análisis nos permite evidenciar la existencia de 11 categorías nucleares: para el grupo de edad, se encuentran los rangos entre 21 y 60 años; para nivel educativo, contemplamos todas las categorías, exceptuando la de maestría; y, para la actividad económica, la única es el desempleo. Para la categoría de género vemos que ambas son nucleares.

Este análisis refleja la nuclearidad, debido a que se realizaron las correspondencias entre unas y otras, desde todas las aristas posibles, manteniendo las proporciones de las frecuencias. Por esta razón, por ejemplo, para la categoría de género era importante saber los niveles educativos, la actividad económica y las edades en las que cada variable se cruzaba con otra. Veamos estas categorías más a fondo.

A3. Edad por nivel educativo

Rango etario	Básica 1	Básica 2	Media	Técnico	Universitario	Maestría	Desempleado
10-20	29,41 %	41,17 %	29,41 %				100 %
21-30	12 %	14,13 %	41,3 %	17,39 %	15,21 %		62 %
31-40	14,63 %	8,53 %	25,6 %	20,73 %	29,26 %	1,21%	52 %
41-50	16 %	11,11 %	5,55 %	5,55 %	61,11 %		31,57 %
51-60	36,36 %	9,09 %	18,18 %	9,09 %	27,27 %		45,45 %
61-70							
71-80					100 %		100 %

Fuente: elaboración propia.

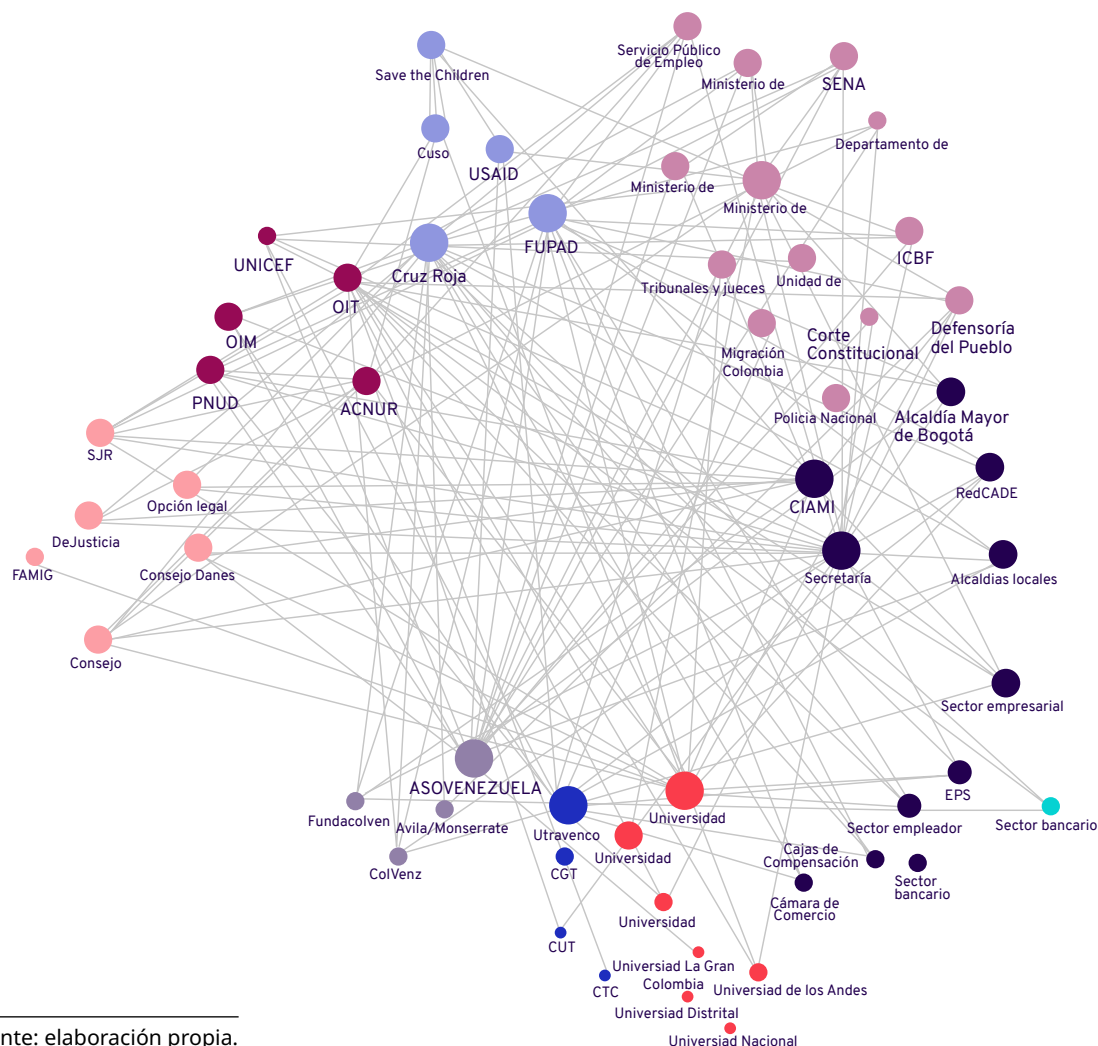
A4. Actividad económica por nivel educativo

Actividad económica	Básica 1	Básica 2	Media	Técnico	Universitario	Maestría
Desempleado	48,6%	57,14%	57,5%	60%	40%	100%
Reciclaje	5,7%					
Ventas Ambulantes	20%	7%		17%	10%	
Construcción			3,75%	2,5%		
Negocios Pequeños	20%	5,8%	15%	5,7%	21%	
Cuidado/SD	2,8%	7%	3,75%	3,5%	15%	
Domicilios			1,25%	5,7%	10%	
Industrias/fábricas	2,8%		1,25%	5,7%	5%	

Fuente: elaboración propia.

A5. Encuesta: Análisis de relaciones entre actores clave en la integración socioeconómica de la población migrante en Bogotá.

Figura A5.1. Mapeo general de actores según la encuesta a organizaciones.



Fuente: elaboración propia.

La Figura A5.1 evidencia los tipos de relación según su nuclearidad: se tiene en cuenta el promedio de relaciones que existen entre todos los agentes y, a partir del mayor número de relaciones mutuas entre unos y otros (la capa K), se establece qué nodos son más relevantes. En otras palabras, es posible que la organización haya indicado que tiene múltiples relaciones con varios de los actores seleccionados, pero la relevancia la marcará si estos actores también

reconocen tener algún tipo de relación con el primer agente. Además, los nodos más visibles presentan relaciones entre sí; esto quiere decir que entre agentes principales existen dinámicas de núcleo: los nodos del núcleo suelen relacionarse más entre sí que con agentes fuera de este núcleo.

El resultado de la visualización se da por la respuesta de 11 actores³³ de esta clasificación. Existe una red altamente conectada, teniendo en cuenta que algunos de estos actores también pertenecen al Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM).

33. Cooperación: Cruz Roja Colombiana (Seccional Cundinamarca y Bogotá), Fupad; Agencias de Naciones Unidas: Acnur, OIT. Asociaciones y sector sindical: Asovenezuela, Utraven.co. Entidades estatales: Secretaría Distrital de Integración Social y CIAM, y Ministerio de Educación Nacional. Academia: Consultorio Jurídico de la Pontificia Universidad Javeriana.

Los nodos con mayor nuclearidad son principalmente actores distritales y nacionales: la Secretaría Distrital de Integración Social, en conjunto con su dependencia (CIAM); Migración Colombia, el Ministerio de Educación Nacional y la Defensoría del Pueblo. En el mismo nivel se encuentran las agencias de cooperación: Cruz Roja y Fupad. Por otro lado, las agencias de Naciones Unidas comparten el rango de relevancia, exceptuando a Unicef.

Tabla A5.1. Datos dinámicos de la encuesta a organizaciones.

Nombre	Categoría	Grupo	No. De conexiones	Relevancia	Nuclearidad
Universidad de los Andes	Academia	2	3	0,110728255	3
Universidad del Rosario	Academia	3	7	0,29517869	7
Universidad Distrital	Academia				
Universidad Externado	Academia	1	3	0,121814414	3
Universidad Javeriana	Academia	3	25	0,573903867	9
Universidad La Gran Colombia	Academia	2	1	0,043350886	1
Universidad Nacional	Academia				
Cruz Roja	Agencias de Cooperación	4	47	1	9
Cuso International	Agencias de Cooperación	3	9	0,377065746	9
FUPAD	Agencias de Cooperación	4	39	0,948330816	9
Save the Children	Agencias de Cooperación	4	7	0,301583065	7
USAID - ACDI/VOCA	Agencias de Cooperación	1	7	0,29442493	7
ACNUR	Agencias de Naciones Unidas	1	29	0,797175903	9
OIM	Agencias de Naciones Unidas	1	9	0,386555883	9
OIT	Agencias de Naciones Unidas	1	34	0,812713276	9
PNUD	Agencias de Naciones Unidas	4	9	0,386555883	9
UNICEF	Agencias de Naciones Unidas	4	7	0,301583065	7
ASOVENEZUELA	Asociaciones de Migrantes	2	35	0,821322905	9
Ávila/Monserrate	Asociaciones de Migrantes	4	4	0,168395784	4
ColVenz	Asociaciones de Migrantes	4	6	0,261346828	6
Fundacolven	Asociaciones de Migrantes	4	6	0,248742042	6

Alcaldía Mayor de Bogotá	Entidades Distritales	2	7	0,307783476	7
Alcaldías locales	Entidades Distritales	2	5	0,225105216	5
CIAM	Entidades Distritales	4	26	0,695240711	9
RedCADE / SuperCADE	Entidades Distritales	3	5	0,217856752	5
Secretaría Distrital de Integración Social	Entidades Distritales	2	39	0,711232777	9
Corte constitucional	Entidades Nacionales	2	4	0,175050627	4
Defensoría del pueblo	Entidades Nacionales	3	8	0,338075144	8
Departamento de Prosperidad Social	Entidades Nacionales	2	4	0,173454605	4
ICBF	Entidades Nacionales	2	5	0,223509195	5
Migración Colombia	Entidades Nacionales	1	9	0,375469724	9
Ministerio de Educación	Entidades Nacionales	1	31	0,753703359	9
Ministerio de Salud y Protección Social	Entidades Nacionales	1	7	0,283719513	7
Ministerio de Trabajo	Entidades Nacionales	1	7	0,2859919	7
Policía Nacional	Entidades Nacionales	2	5	0,214832432	5
SENA	Entidades Nacionales	1	7	0,308482013	7
Servicio Público de Empleo	Entidades Nacionales	2	6	0,268700207	6
Tribunales y jueces	Entidades Nacionales	3	6	0,245124101	6
Unidad de Víctimas	Entidades Nacionales	3	7	0,287200465	7
Cajas de compensación	Organizaciones del Sector Privado	4	4	0,187110652	4
Cámara de Comercio de Bogotá	Organizaciones del Sector Privado	4	3	0,144214198	3
EPS	Organizaciones del Sector Privado	3	5	0,212045999	5
Sector bancario	Organizaciones del Sector Privado				
Sector empleador / contratante	Organizaciones del Sector Privado	3	5	0,21740232	5
Sector empresarial	Organizaciones del Sector Privado	1	5	0,226892458	5
CGT	Organizaciones Sindicales	1	3	0,126350645	3
CTC	Organizaciones Sindicales	1	1	0,042896454	1
CUT	Organizaciones Sindicales	2	3	0,122512951	3
Utravenco	Organizaciones Sindicales	3	37	0,783941473	9
Consejo Danés de Refugiados	Otras Organizaciones	4	7	0,292791464	7
Consejo Noruego de Refugiados	Otras Organizaciones	4	7	0,289222384	7
DeJusticia	Otras Organizaciones	1	5	0,208876126	5
FAMIG	Otras Organizaciones	3	1	0,030291668	1
Opción Legal	Otras Organizaciones	1	6	0,239167795	6
SJR	Otras Organizaciones	4	6	0,249440579	6

Las organizaciones que cuentan con mayor número de relaciones son aquellas que han respondido a la encuesta y, por tanto, suelen ser las más visibles. Por esto, reiteramos que los hallazgos no pueden ser concluyentes hasta no obtener los datos de todos los agentes. Sin embargo, podemos resaltar algunas cuestiones parciales. En resaltado verde, podemos ver las agencias con mayor relevancia, es decir, que aunque no tengan el mayor número de relaciones, sí se relacionan con agentes nucleares. Vemos que la relevancia está dada por la tendencia a 1, siendo el agente más relevante la Cruz Roja, seguido de Fupad. También resaltamos la relevancia de Asovenezuela, como un agente conformado por población migrante altamente reconocido por otros actores.

Teniendo en cuenta que Fupad y la Cruz Roja son las organizaciones más reconocidas y con más relaciones mutuas, podemos preguntarnos por el tipo de relevancia que tienen las organizaciones en el país. Después de casi ocho años del primer éxodo de ciudadanos venezolanos, parece que la intervención aún se concentra en la atención humanitaria ofrecida por la cooperación internacional.

Por otro lado, algunos actores resaltados en amarillo hacen referencia a aquellos sectores con menor relevancia reconocida por las organizaciones que han respondido a la encuesta, y en las cuales observamos una posible intervención directa en la mejoría de la integración socioeconómica de los migrantes. Entidades indispensables como el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud y Protección Social,

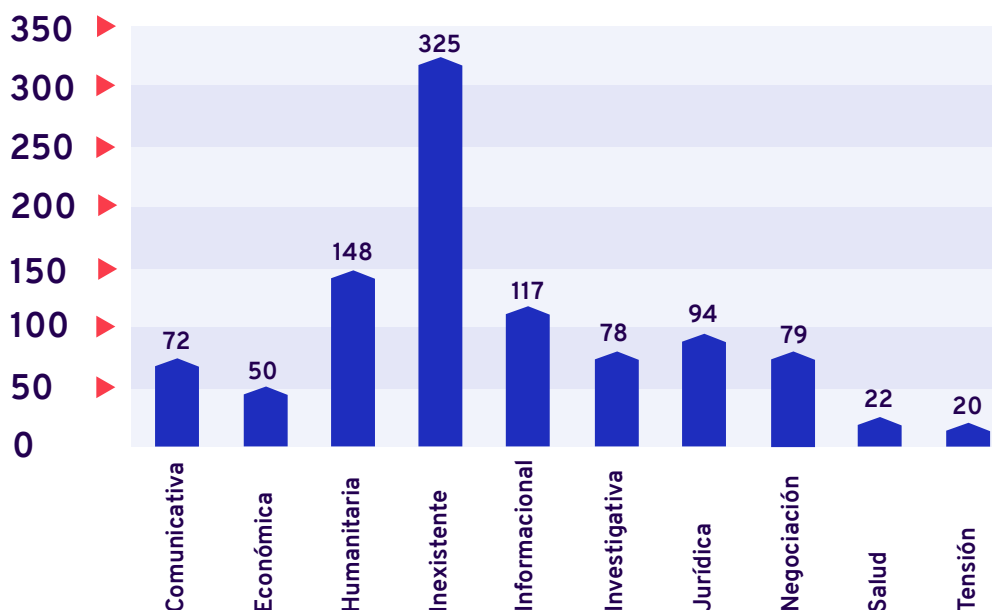
algunas centrales obreras, el SPE, la Cámara de Comercio de Bogotá y algunas asociaciones promigrantes tienen las menores relevancias frente a la interacción entre agentes. Esto quiere decir que muchos de los proyectos realizados en incidencia para con los migrantes no tienen en cuenta a estos actores cruciales en la integración laboral y económica.

En el sector académico, se encuentra el SENA, medianamente conectado; y aún más aisladas, la Universidad Nacional y la Universidad Distrital, generando programas bien sea de diplomados, cursos o exámenes que certifiquen el conocimiento técnico y/o profesional en determinadas áreas del conocimiento; agentes que pueden ser estratégicos en la formación con énfasis en empleo o de población migrante juvenil que no culminó estudios superiores en su país. En este sentido, vemos que las organizaciones encargadas de propiciar los conocimientos y el acompañamiento adecuado para regularizar, formar, emplear y formalizar a los migrantes se encuentran desconectadas de la interacción con la población.

Análisis de tendencias por tipo de relación

Gráfico A5.1. Tendencias en los tipos de relación interagencial que existen según la categoría del agente estratégico

Total de tendencias interagenciales según tipo



Fuente: elaboración propia.

Aunque la visualización de las relaciones indica una alta densidad de número de relaciones, siendo la principal de tipo humanitario, la tendencia generalizada de las relaciones muestra que la inexistencia de alianzas supera por más del doble al tipo de relación con más frecuencia. Resaltan los bajos números reflejados en las alianzas de salud, humanitarias y económicas. En cuanto a las alianzas jurídicas, este número podría ser más alto, si el objetivo fuese generar mayor conocimiento en los migrantes sobre el andamiaje institucional que les permite acceder a las rutas de regularización y de resolución de conflictos laborales. A continuación, presentamos los datos por categoría.

Gráfico A5.2. Resultados de la encuesta a organizaciones: entidades nacionales

Entidades Nacionales	No. de veces marcado
Humanitaria	19
Investigativa	15
Económica	12
Informacional	21
Salud	3
Jurídica	43
Negociación	7
Tensión	10
Inexistente	77
Comunicativa	22

Fuente: elaboración propia.

En esta categoría, podemos ver una tendencia fuerte hacia la desconexión de los actores frente al marco de integración socioeconómica. Sin embargo, resaltamos que es la única categoría en la que la relación jurídica resalta por sobre las otras relaciones. Esto indica que otras organizaciones acuden a las entidades nacionales para generar soluciones en el aspecto legal de los migrantes. Empero, esta tendencia se ve comparativamente debilitada cuando nos enfocamos en la relación de salud, que es, en general, la relación menos popular.

Gráfico A5.3. Resultados encuesta a organizaciones: entidades distritales

Entidades Distritales	No. de veces marcado
Humanitaria	5
Investigativa	9
Económica	3
Informacional	22
Salud	3
Jurídica	6
Negociación	10
Tensión	22
Inexistente	204
Comunicativa	5

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a las entidades distritales, observamos relaciones modestas, es decir que los actores difícilmente marcaban más de tres tipos de relación al pensar en las entidades distritales. Si realizáramos una comparación entre el Gráfico A5.2 y el Gráfico A5.3, podríamos decir que entidades conjuntas, como la Secretaría Distrital de Integración Social y el CIAM, que resultaron bien posicionados en el paneo de relaciones interagenciales, presentan una concentración puntual de los tipos de relaciones que mantienen con otros agentes (para mayor detalle, ver Tabla A5.1).

Gráfico A5.4. Resultados de la encuesta a organizaciones: agencias ONU

Agencias de Naciones Unidas	No. de veces marcado
Humanitaria	32
Investigativa	18
Económica	9
Informacional	20
Salud	5
Jurídica	3
Negociación	1
Tensión	0
Inexistente	17
Comunicativa	13

Fuente: elaboración propia.

Cuando nos referimos a las agencias de Naciones Unidas, podemos apreciar que es uno de los únicos grupos en los que la inexistencia de las relaciones no manifiesta una frecuencia competitiva. Esto puede deberse a la confianza que el Estado colombiano ha depositado en tales organizaciones, para intervenir en cuestiones como el fenómeno migratorio. Además, atribuimos lo anterior a la presencia de varias organizaciones como miembros del GIFMM, la plataforma interagencial más grande y relevante del país en este tema. Sin embargo, observamos bajas tendencias en el ámbito de integración socioeconómica, es decir, en alianzas jurídicas, económicas, de salud y de negociación.

Gráfico A5.5. Resultados de la encuesta a organizaciones: agencias de cooperación

Agencias de cooperación	No. de veces marcado
Humanitaria	37
Investigativa	11
Económica	10
Informacional	18
Salud	7
Jurídica	2
Negociación	12
Tensión	1
Inexistente	15
Comunicativa	8

Fuente: elaboración propia.

Entre las agencias de cooperación y las agencias de Naciones Unidas existen pocas diferencias en la frecuencia de sus relaciones. Tal vez la más marcada se evidencia en un menor número de relaciones de tipo comunicativo para las de cooperación, pero las tendencias indican que son reconocidas por roles similares dentro del campo interagencial, con una frecuencia mayor en la cooperación para la atención humanitaria.

Gráfico A5.6. Resultados de la encuesta a organizaciones: academia

Academia	No. de veces marcado
Humanitaria	0
Investigativa	15
Económica	0
Informacional	19
Salud	0
Jurídica	11
Negociación	3
Tensión	0
Inexistente	56
Comunicativa	9

Fuente: elaboración propia.

En el caso de la academia y sus consultorios jurídicos, observamos a uno de los sectores más desconectados en el campo interagencial, lo que sugiere un comportamiento paradójico entre la alta participación del Ministerio de Educación Nacional y el SENA, y las entidades seleccionadas de educación superior. Además, como punto de interés, se resalta que no sean las relaciones de tipo jurídico las relaciones modales, teniendo en cuenta que en esta sección se preguntó también por los consultorios jurídicos de las universidades.

Gráfico A5.7. Resultados de la encuesta a organizaciones: sector privado

Sector Privado	No. de veces marcado
Humanitaria	4
Investigativa	5
Económica	9
Informacional	15
Salud	3
Jurídica	6
Negociación	25
Tensión	6
Inexistente	44
Comunicativa	6

Fuente: elaboración propia.

En el sector privado, luego de la inexistencia de relaciones, priman las relaciones de negociación y se propone como punto de interés preguntar qué tipo de negociaciones surgen dentro del campo interagencial, y cómo se presentan o se materializan en la vida de los migrantes venezolanos. Durante la investigación, logramos establecer conversaciones con Acopi y la ANDI, en las cuales se señaló un grado de impotencia de estos agentes frente a las altísimas tasas de irregularidad de los migrantes, y cómo los espacios y actividades económicas que estas entidades representan reflejan una distancia significativa entre el trabajo de los migrantes y estas.

Gráfico A5.8. Resultados de la encuesta a organizaciones: asociaciones de migrantes

Asociaciones de migrantes	No. de veces marcado
Humanitaria	11
Investigativa	7
Económica	5
Informacional	11
Salud	0
Jurídica	2
Negociación	14
Tensión	0
Inexistente	25
Comunicativa	5

Fuente: elaboración propia.

En esta categoría, observamos dinámicas contrastantes. El número de veces que se marcó una relación inexistente no es tan alto en comparación con otras categorías, y, sin embargo, cuando nos referimos al mapeo general y al detalle de los resultados de la encuesta (Tabla A5.1), vemos que la mayoría de las asociaciones de migrantes se encuentra desconectada de los demás agentes. No obstante, Asovenezuela logra un reconocimiento masivo reflejado en la primera visualización, y este es el agente que logra un mayor equilibrio entre los demás tipos de relaciones para su categoría.

Gráfico A5.9. Resultados de la encuesta a organizaciones: organizaciones sindicales

Organizaciones Sindicales	No. de veces marcado
Humanitaria	0
Investigativa	4
Económica	3
Informacional	3
Salud	0
Jurídica	4
Negociación	8
Tensión	0
Inexistente	51
Comunicativa	2

Fuente: elaboración propia.

El sector de organizaciones sindicales es, sin duda, el más desconectado del campo interagencial, salvo por la CGT, que ha acompañado el proyecto de Utravenco. Es importante reclamar la falta de espacios y de representación en el sector sindical, e indicar que son estos sectores de la economía los que pueden acompañar el proceso laboral desde la protección a esta población y que, ante una eventual negligencia de su parte, podría aumentar la vulnerabilidad de los migrantes en los espacios laborales.

Gráfico A5.10. Resultados de la encuesta a organizaciones: otras organizaciones

Organizaciones Sindicales	No. de veces marcado
Humanitaria	0
Investigativa	4
Económica	3
Informacional	3
Salud	0
Jurídica	4
Negociación	8
Tensión	0
Inexistente	51
Comunicativa	2

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, en el grupo “otras organizaciones” observamos un comportamiento dicotómico, pero no por ello menos frecuente. Se divisa cierta competencia entre las relaciones humanitarias y la inexistencia de relaciones, seguida de un alza en las relaciones jurídicas que se presenta en algunos grupos.

